



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

**ELIGIDÉRIO GADELHA DE LIMA**

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A  
INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

**SOUSA - PB  
2011**

**ELIGIDÉRIO GADELHA DE LIMA**

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A  
INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

**Monografia apresentada ao Curso de  
Ciências Jurídicas e Sociais do  
CCJS da Universidade Federal de  
Campina Grande, como requisito  
parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Jurídicas e  
Sociais.**

**Orientadora: Professora Ma. Jacyara Farias Sousa.**

**SOUSA - PB  
2011**

**ELIGIDÉRIO GADELHA DE LIMA**

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A INDEPENDÊNCIA DO  
PODER JUDICIÁRIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Trabalho monográfico apresentado ao  
Curso de Direito do Centro de Ciências  
Jurídicas e Sociais da Universidade  
Federal de Campina Grande, como  
exigência parcial da obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Profa. MSc. Jacyara Farias  
Souza

Banca Examinadora:

Data de aprovação: 08 de novembro de 2011.

---

Orientadora Profa. MSc. Jacyara Farias Souza

---

Profa. MSc. Maria Marques Moreira Vieira

---

Profa. MSc. Marcia Glebyane Maciel Quirino

A Deus, o dono da minha vida. A Ele, toda  
honra, toda glória e todo louvor.  
A minha família, a mola propulsora para a  
conquista de todos os meus sonhos.

## AGRADECIMENTOS

Ao Deus da minha salvação, minha Rocha eterna, porque dEle, por Ele e para Ele são todas as coisas;

Aos meus pais, Claudenor e Geralda, por acreditarem em mim e mesmo diante de toda a dificuldade, nunca terem pensado em me fazer desistir;

Aos meus irmãos, Emerson Rogério e Antônio José, pelo amor e respeito, mas acima de tudo por terem respondido a todos os meus incentivos, conquistando e tornando-se o que são hoje;

À Ana Amélia, minha sobrinha, por encher de alegria a minha vida;

A todos os meus familiares, por todo amor e confiança em mim depositada;

À minha eterna mestra Suely Brito, por quem carregarei para sempre o carinho, o respeito e a gratidão por ter me educado para a vida e ter sonhado os meus sonhos comigo;

À inestimável educadora Neudes Sarmiento, por ter me feito enxergar outra porta para minha vida, além do magistério;

À minha orientadora, Jacyara Farias Souza, por sua dedicação e disponibilidade, mas acima de tudo, por sua amizade e por enxergar um potencial em mim que nem eu mesmo enxergava;

À Profa. Márcia Glebyane Maciel Quirino, por sua atenção, esclarecendo dúvidas e subsidiando minha pesquisa com a bibliografia que necessitava;

Aos meus colegas de sala, com quem compartilhei sonhos, pelo carinho, amizade e respeito, em especial à Ayla, Camylla, Elma, Flavianny, Lydia e Pedro, pela cumplicidade compartilhada durante os quatro anos de curso. Foram momentos únicos os que passamos juntos;

A todos os professores do CCJS-UFCG, especialmente àqueles que expressavam uma grande confiança em mim, tornando-se essenciais para que eu tivesse a certeza de que eu estava o caminho certo;

A todos os servidores técnico-administrativos do CCJS-UFCG, em especial Sílvio José Maciel de Macêdo, pela seriedade e dedicação com o que faz, mas acima de tudo por sua amizade;

Aos colegas Oficiais de Justiça da Comarca de Sousa, pela amizade, respeito e, acima de tudo, pelos incentivos, enxergando em mim a capacidade de ir mais longe;

Aos meus irmãos em Cristo da Comunidade Evangélica Sara Nossa Terra, por serem o meu sustentáculo espiritual, estando sempre ao meu lado, quer rindo, quer chorando;

Enfim, a todos que, mesmo com um sorriso, contribuíram para que eu chegasse até aqui, dando-me o combustível necessário para vencer os obstáculos.

“Interferir em decisões judiciais é grave e atenta contra o princípio da autonomia do Judiciário. [...] Muitas vezes, se verifica que o CNJ invade a atribuição jurisdicional. Até com boas intenções. Mas de boas intenções o inferno está cheio”.

Ministro Carlos Velloso *in* D’Elia (2011)

## RESUMO

O Conselho Nacional de Justiça, órgão não-jurisdicional de natureza administrativa, fiscalizatória e correicional, passou a integrar a estrutura do Poder Judiciário com a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004. Apesar de ter as suas atribuições delimitadas no texto constitucional, o Conselho vem expandindo o seu campo de atuação a pretexto de garantir a independência do Judiciário. Entretanto, as ações desse órgão tem acarretado ameaça ao Princípio da Separação dos Poderes, especialmente à Independência do Judiciário. Assim, o trabalho tem como escopo central investigar de que maneira as ações do CNJ exorbitam daquelas delineadas pelo Constituinte Derivado. Para isso, utilizou-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo, empregando-se como métodos de procedimento o histórico-evolutivo, instruindo-se a pesquisa com a documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica, com subsídio da doutrina nacional, de artigos científicos e revistas, além de uma pesquisa empírica no banco de dados do CNJ. Degenerando o poder regulamentar, o CNJ exerce o poder normativo primário, sem que haja previsão constitucional nesse sentido, atropelando o Princípio da Legalidade, corolário do próprio Estado democrático de Direito. O exercício de uma ampla atividade correicional, independente da atuação das corregedorias dos tribunais, vem, por via transversa, interferindo na atividade jurisdicional, impondo determinadas condutas aos magistrados, caracterizando afronta à independência do Judiciário. O Conselho, ao disciplinar a matéria por meio da Resolução 135/2011, invadiu campo reservado à lei, ferindo princípios consagrados na ordem constitucional. O controle de constitucionalidade de leis e atos normativos também tem sido exercido pelo CNJ, ao invalidar leis e, indiretamente declarar-lhes a inconstitucionalidade, quando da apreciação de Procedimentos de Controle Administrativo, possibilitando que um órgão não-jurisdicional determine o não cumprimento ou a alteração de uma lei ou ato normativo, contrariamente ao modelo de controle jurisdicional adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Com isso, o CNJ vem exorbitando das atribuições que lhe foram conferidas pela EC n. 45, agindo onde a CF/88 não autorizou, acarretando afronta ao Princípio da Independência e Autonomia do Judiciário, pilares do Princípio da Separação dos Poderes.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça. Princípio da Independência do Judiciário. Constitucionalidade.

## ABSTRACT

The National Council of Justice, no jurisdiction organ with administrative, inspecting and controlling nature, it started to integrate the Judiciary Power structure with the promulgation of the Constitutional Amendment n. 45/2004. In spite of having their attributions delimited in the constitutional text, the Council is expanding its performance field on the pretext of guaranteeing the Judiciary independence. However, the actions of that organ are threatening the principle of the Powers Separation, especially the Judiciary Independence. Thus, this work has as central objective to investigate the ways that the NCJ actions exceed those delineated by the Derived Representative. For that, it has been used as approach method the hypothetical-deductive, being used as procedure methods the historical-evolutionary, the exegetic-juridical and the hermeneutic, being instructed the research with the indirect documentation, through the bibliographical research, with subsidy of the national doctrine, of scientific articles and magazines, besides an empiric research in the NCJ database. Degenerating the regulate power, NCJ exercises the primary normative power, without constitutional forecast in that sense, running over the Principle of Legality, corollary of the democratic State of Right itself. The exercise of a wide correctional activity, independent of the tribunals' controlling organs performance, it comes, through a transverse road, interfering in the jurisdictional activity, imposing certain conducts to the magistrates, characterizing insult to the Judiciary independence. The Council, when disciplining the matter through the Resolution 135/2011, invaded the field reserved to the law, hurting principles consecrated in the constitutional order. The constitutionality control of laws and normative actions have also been exercised by the NCJ, when invalidating laws and, indirectly declaring them unconstitutional, when appreciating Administrative Procedures Control, making possible for a no jurisdiction organ to determinate the non execution or the alteration of a law or normative action, contrarily to the model of judicial control adopted by the Brazilian juridical system. Thus, NCJ is exceeding the attributions that were given it by the EC n. 45, acting where the FC/88 didn't authorize, causing insult to the Principle of the Independence and Autonomy of the Judiciary, pillars of the Principle of the Powers Separation.

Keywords: National Council of Justice. Principle of the Judiciary Independence. Constitutionality

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
EC	Emenda Constitucional
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura
OAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
RI-CNJ	Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TJMT	Tribunal de Justiça do Mato Grosso
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 O CNJ COMO ÓRGÃO DO PODER JUDICIÁRIO</b> .....	14
2.1 O PODER JUDICIÁRIO NA CF/88.....	14
2.2 ORIGEM, MOTIVAÇÕES E DIREITO COMPARADO .....	20
2.3 NATUREZA JURÍDICA, COMPOSIÇÃO, ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES .....	24
<b>3 O PODER NORMATIVO PRIMÁRIO DO CNJ E A SEPARAÇÃO DOS PODERES</b> .....	34
3.1 O PODER REGULAMENTAR E O PODER NORMATIVO PRIMÁRIO .....	34
3.2 O PODER NORMATIVO PRIMÁRIO DO CNJ .....	38
<b>4 O PODER DISCIPLINAR DO CNJ E A INDEPENDÊNCIA DA MAGISTRATURA</b>	46
4.1 A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NA ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO	46
4.2 OS TIPOS DE RESPONSABILIDADE .....	48
4.2.1 <i>A responsabilidade judicial</i> .....	51
4.3 A COMPETÊNCIA DISCIPLINAR DO CNJ .....	55
<b>5 O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO CNJ</b> .....	61
5.1 ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	61
5.2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO CNJ .....	70
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	74
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	77

## 1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário na atual ordem constitucional brasileira é dotado de algumas garantias, que antes de serem prerrogativas de seus integrantes, são mecanismos para a efetivação dos direitos fundamentais em uma sociedade democrática. Dentre essas garantias, destacam-se a sua autonomia e independência em relação aos demais Poderes.

A Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004 (EC n. 45/2004), que instituiu, no ordenamento jurídico brasileiro, a chamada Reforma do Judiciário trouxe como principal inovação a criação de um órgão de controle interno, administrativo, financeiro e disciplinar, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que ainda tem gerado polêmica, porque sua atuação tende a ameaçar as garantias do Judiciário.

Ao situar o CNJ dentre os órgãos do Poder Judiciário, o Constituinte Derivado não teve a intenção de criar um órgão com poderes ilimitados, que exercesse além das funções de controle administrativo, financeiro e correicional, insertas no § 4º do art. 103-B da Constituição Federal de 1988 (CF/88), funções jurisdicionais, de controle de constitucionalidade ou mesmo de interferir na atuação dos magistrados, impondo a atuação jurisdicional em determinado sentido, de modo a abalar sua autonomia.

Entretanto, apesar de delimitar o seu campo de atuação, o legislador parece não ter sido suficientemente claro, vez que esse órgão de controle administrativo vem excedendo os limites traçados na CF/88. Mais gravoso neste contexto é que suas ações vêm sendo referendadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, por exemplo, tem reconhecido ao CNJ o poder normativo primário, consubstanciado na edição de atos regulamentares e resoluções, sendo estas últimas admitidas como objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

Nessa seara, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar até que ponto o CNJ interfere na independência do Judiciário brasileiro e, conseqüentemente, nas suas garantias institucionais e constitucionais. Como objetivos específicos, tem-se: estudar o CNJ como órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário, sua origem, motivações de sua criação, composição, estrutura e atribuições; identificar os limites de atuação do exercício do Poder Normativo

Primário do CNJ; explicar de que forma o seu Poder disciplinar pode acarretar ameaça à independência do Judiciário; e examinar a possibilidade de o CNJ exercer o controle de constitucionalidade das leis. O problema que se propõe a enfrentar é perquirir acerca da possibilidade de o CNJ estar exorbitando das atribuições que lhe foram conferidas pela EC n. 45/2004, agindo onde a CF/88 não autorizou, acarretando afronta ao Princípio da Independência e Autonomia do Judiciário, pilares do Princípio da Separação dos Poderes.

O ordenamento jurídico brasileiro não se coaduna com ações contrárias àquilo que fora idealizado pelo Poder Constituinte Originário, através da Constituição, de modo que todos os Poderes Constituídos devem obedecer as disposições da Constituição. É ela, pois, que oferece legitimidade material e formal a todo ato estatal.

Era inconteste a necessidade de criação de um órgão interno na estrutura do Poder Judiciário que viesse atender aos anseios da sociedade, que clamava por transparência, fim das impunidades, corrupções e da morosidade. Entretanto, esse órgão, assim como todo aparato estatal, deve obediência aos princípios e normas estatuídos na Constituição Federal, base sobre a qual se assenta todo sistema normativo.

Em um Estado Democrático de Direito, assentado sobre o Princípio da Separação dos Poderes, da Supremacia da Constituição e da Independência e Autonomia do Judiciário, os operadores do direito não podem se quedar inertes a qualquer afronta a tais princípios e, por via indireta, à própria Constituição.

Justifica-se, pois o presente trabalho, pela necessidade eminente de se traçar os limites de atuação do CNJ, a fim de que o mesmo se amolde ao que fora idealizado pelo Constituinte Derivado, excluindo qualquer afronta aos princípios constitucionais.

Ademais a doutrina ainda é tímida em enxergar nas ações do CNJ, afronta à Constituição. Entretanto, a mídia tem colaborado, trazendo a lume diversos casos, que caracterizam afronta ora à independência, ora à autonomia do Judiciário, corroborando a tese da necessidade de se delimitar o campo de atuação do CNJ. Reflexo disso foi a crise instaurada no Poder Judiciário nos últimos dias com o embate entre o Presidente do Conselho e também presidente do STF, Ministro Cezar Peluso, e a Corregedora Nacional, a Ministra Eliana Calmon, acerca da possibilidade de limitação da atuação do órgão. Acredita-se que o presente trabalho

contribuirá quanto a delimitação da atuação do CNJ, tentando mapear até que ponto o referido órgão tem invadido o espaço reservado à atividade jurisdicional, uma vez que, apontando tais áreas, contribuir-se-á para a elaboração de outras pesquisas que corroborem com nossas ideias.

Para alcançar os objetivos traçados, como método de abordagem será manejado o método hipotético-dedutivo, em que os juízos serão formulados a partir de certas hipóteses. Como métodos de procedimento serão utilizados o método histórico-evolutivo, analisando-se a origem dos Conselhos de Justiça no ordenamento jurídico brasileiro, bem como no Direito Comparado, através do estudo da legislação comparada para determinar se as legislações estrangeiras tiveram influência direta ou indireta sobre a criação do CNJ, nos moldes trazidos pela EC n. 45/2004.

A técnica de pesquisa adotada será a documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica, com subsídio da doutrina nacional, de artigos científicos, periódicos, no posicionamento dos tribunais, consistindo num trabalho de revisão bibliográfica a fim de reforçar a visão de que há por parte do CNJ certa invasão nos domínios do Poder Judiciário, ameaçando sua independência. Será realizada também uma pesquisa empírica no banco de dados do CNJ, através do qual serão analisados os efeitos reais das resoluções e atos regulamentares de sua competência, mediante o estudo de determinados atos específicos.

O trabalho está dividido em três partes. A primeira parte tratará o Poder Judiciário na CF/88, analisando-se sua estrutura e garantias, origem, motivações, natureza jurídica, composição, estrutura e atribuições do CNJ; a *posteriori* se abordará o poder normativo primário exercido pelo Conselho e sua influência na Separação dos Poderes; analisar-se-á também a competência disciplinar do CNJ, através do manejo do Princípio da Independência da magistratura, que vem sendo vilipendiado; e por fim, depois de examinar os aspectos gerais do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, será descortinado de que forma o CNJ vem exercendo uma espécie de controle de constitucionalidade de atos normativos.

## 2 O CNJ COMO ÓRGÃO DO PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário, ao lado do Poder Executivo e do Poder Legislativo, desempenha um papel fundamental no moderno Estado Democrático de Direito. São eles os responsáveis pela persecução dos fins do Estado, devendo atuar de maneira harmônica e independente, mas de modo a que um exerça a fiscalização sobre os demais.

Toda ação voltada a fortalecer esses pilares do Estado Democrático de Direito, assegurando-se a sua independência, deve ser incentivada, ao passo que qualquer ameaça disfarçada deve ser combatida, seja através da atuação dos órgãos competentes, seja através do trabalho doutrinário, que vise denunciar os perigos que se escondem por trás dessas ações.

A EC n. 45/2004 alterou a estrutura do Poder Judiciário, incluindo dentre os seus órgãos, o CNJ, com o objetivo de fortalecê-lo, garantir a sua independência e combater as mazelas que passaram a macular a imagem deste importante órgão. Entretanto, é necessário analisar se a atuação do Conselho tem alcançado os objetivos que motivaram sua criação, ou se, contrariamente, tem contribuído para o enfraquecimento do Judiciário, limitando sua independência.

### 2.1 O PODER JUDICIÁRIO NA CF/88

O Estado nasceu para abarcar as funções necessárias à vivência em sociedade. Historicamente perpassou momentos que oscilou concentrando e desconcentrando o poder, de acordo com a vivência social de cada ordenamento jurídico.

Mais modernamente, o Estado liberal do século XVIII trouxe arraigado entre os seus dogmas o princípio da separação dos poderes, que identifica a existência de três funções estatais distintas exercidas por órgãos diversos e propugna a independência desses poderes. É a teoria da "separação dos Poderes", atribuída a Aristóteles em sua obra "Política", mais tarde aprimorada por Montesquieu em "O espírito das leis", que a transformou no cerne do Estado constitucional. John Locke

no seu “Segundo tratado do governo civil” também reconheceu três funções estatais distintas, mas, segundo Tavares (2007, p. 1022), a teoria da separação dos poderes, “como doutrina política, teve sua origem e início na obra de Montesquieu”.

Na verdade, o poder é uno e indivisível, o que se dividem – no caso brasileiro, se tripartem -, são as funções estatais. Dessa forma, há uma impropriedade terminológica na expressão **separação dos poderes**. Nesse sentido, Temer (2010, p. 120), “Equivocam-se os que utilizam a expressão ‘tripartição dos poderes’. É que o poder é uma unidade. [...] é atributo do Estado”.

No moderno Estado Constitucional, a teoria da separação dos poderes também está presente. De acordo com o art. 2º da CF/88, o Poder Judiciário, juntamente com o Poder Executivo e com o Poder Legislativo, constituem os três poderes da União, independentes e harmônicos, sendo que esta independência não ocorre de maneira absoluta, já que os mesmos exercem funções típicas e atípicas e são munidos com instrumentos de controle recíproco, visando evitar os arbítrios e a violação aos direitos fundamentais (*checks and balances*). Nesse sentido, Carvalho (2008, p. 169), “Fala-se por isso mesmo em interpenetração ou interdependência de Poderes, ao invés de separação ou independência de Poderes, pois o princípio da separação não nega a harmonia, coordenação e colaboração dos Poderes”.

Cada órgão estatal, pois, exerce suas funções típicas, que são inerentes a sua natureza, como também outras atípicas, cuja atribuição cabe originariamente a outro órgão. Assim, por exemplo, o Poder Judiciário detém a função jurisdicional como típica, por meio da qual a lei é aplicada ao caso concreto, a fim de dirimir um conflito de interesses, mas exerce, porém, outras funções, que são típicas dos outros Poderes (funções atípicas). Ao elaborar seus regimentos internos, os órgãos do Poder Judiciário, estão exercendo a função legislativa, típica do Poder Legislativo; ao prover seus cargos públicos está exercendo a função administrativa, típica do Poder Executivo.

O Poder Judiciário detém o monopólio da jurisdição. Nesse sentido, o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, CF/88). A exceção a este princípio está prevista no art. 217, §§ 1º e 2º, da CF/88, que prevê o esgotamento das instâncias da Justiça Desportiva como requisito para provocação do Judiciário. Sobre a função típica do Poder Judiciário, Cintra, Grinover e Dinamarco (2009, p. 147) conceituam a jurisdição como:

[...] uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça. Essa pacificação é feita mediante a atuação da vontade do direito objetivo que rege o caso apresentado em concreto para ser solucionado; e o Estado desempenha essa função sempre mediante o processo, seja expressando imperativamente o preceito (através de uma sentença de mérito), seja utilizando no mundo das coisas o que o preceito estabelece (através da execução forçada).

A função jurisdicional tem, pois, como características a substitutividade, a provocação e a definitividade. Desta forma, para que um conflito de interesses possa ser dirimido é necessário que o Judiciário seja provocado por meio da ação, e nela o juiz substituirá a vontade das partes, proferindo uma decisão, que depois de transitada em julgado, fará coisa julgada<sup>1</sup>, não mais podendo ser alterada.

O sistema jurídico brasileiro foi estabelecido na Constituição de 1824, com o surgimento da sua primeira Constituição. O princípio da divisão e harmonia dos poderes foi adotado no art. 9º desta Carta, nos seguintes termos: "A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias que a Constituição oferece.", mas segundo uma formulação quadripartita: Poder Legislativo, Poder Moderador, Poder Executivo e Poder Judiciário (art. 10<sup>2</sup>, CF/1824). No que tange ao Poder Judiciário, sua atual estrutura encontra raízes na Constituição de 1891, com a criação do Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição de 1934 trouxe como inovação o estabelecimento das garantias dos juízes: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (art. 64, CF/1934), havendo um alargamento significativo de sua estrutura com a ampliação de suas competências e a criação da Justiça Eleitoral, Militar e do Trabalho, sendo que esta última só passou a integrar a estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1946.

Toda essa evolução culminou no atual modelo do Poder Judiciário, que se estrutura em dois âmbitos: federal e estadual. Assim temos a Justiça federal, cuja competência é estabelecida expressamente pela própria Constituição Federal (arts. 108, 109, e art. 114 da CF/88), e a Justiça estadual, que tem competência residual (art. 125 da CF/88).

<sup>1</sup> Entende-se por coisa julgada aquela que não cabe mais recurso dentro do próprio processo (coisa julgada material) e para todo ordenamento jurídico (coisa julgada formal).

<sup>2</sup> Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

Levando em consideração a competência atribuída pela CF/88, o Judiciário pode ser classificado em especializado e comum. Desta forma, a Justiça federal pode ser comum ou especial (Justiça do Trabalho, Justiça Militar e Justiça Eleitoral).

Os órgãos do Poder Judiciário podem ainda ser classificados em órgãos de convergência e órgãos de superposição. Como órgãos de convergência tem-se o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM). São assim chamados porque cada justiça especial tem o seu Tribunal Superior por órgão de cúpula, encarregado pela decisão de última instância. São órgãos de superposição o STF e o STJ, que não integram nenhuma das Justičas e suas decisões se sobrepõem às decisões proferidas pelos demais órgãos das Justičas comum e especial.

A CF/88 dispõe acerca da organização estrutural do Poder Judiciário e da competência de seus órgãos. Dispõe o art. 92 da CF/88:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:  
I – o Supremo Tribunal Federal;  
I-A – o Conselho Nacional de Justiça;  
II – o Superior Tribunal de Justiça;  
III – os Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais;  
IV – os Tribunais e Juizes do Trabalho;  
V – os Tribunais e Juizes Eleitorais;  
VI – os Tribunais e Juizes Militares;  
VII – os Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Importa acrescentar, na esteira de Moraes (2010, p. 506), que os Tribunais de alçada foram extintos pela EC n. 45/2004, a qual determinou que os “seus membros passassem a integrar os Tribunais de Justiça dos respectivos Estados, respeitadas a antiguidade e classe de origem”.

Para o desempenho de suas funções, a Constituição assegura ao Poder Judiciário algumas garantias, sem as quais não se poderia falar em Estado Democrático de Direito, dada a inexistência de um Poder Judiciário independente, conforme ensina Peleja júnior (2009, p. 82).

Para Moraes (2010, p. 508),

As garantias conferidas aos membros do Poder Judiciário têm assim como condão conferir à instituição a necessária independência para o exercício da jurisdição, resguardando-a das pressões do Legislativo e do Executivo, não se caracterizando, pois, os predicamentos da magistratura como privilégio dos magistrados, mas sim como meio de assegurar o seu livre

desempenho, de molde a revelar a independência e autonomia do Judiciário.

Dividem-se em garantias institucionais e garantias aos membros. As primeiras referem-se à Instituição, garantindo-lhes a independência em relação aos demais Poderes e têm o seu fundamento, segundo Moraes (2010, p. 508, grifos do autor), “no princípio da soberania do povo e na forma republicana de governo, de modo que todo avanço sobre a independência do Poder Judiciário importa em um avanço contra a própria Constituição”.

As garantias institucionais se traduzem na autonomia funcional, administrativa e financeira de seus Tribunais. Sua capacidade de autogoverno lhes autoriza a elaborar suas propostas orçamentárias, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, § 1º, CF/88); a eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes; organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva; prover, mediante concurso público de provas e títulos, os cargos de juiz de carreira, e, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança, definidos em lei; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados (art. 96, I, da CF/88).

A composição do Supremo Tribunal Federal (art. 101 da CF/88) também constitui garantia de independência do Poder Judiciário, pois, segundo Moraes (2010, p. 511), qualquer tentativa de alteração do número de integrantes constituirá afronta à cláusula pétrea de Separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III, CF/88) e configurará crime de responsabilidade (art. 85, II, CF/88).

Já como garantias dos membros do Judiciário, a Constituição prevê as seguintes: **vitaliciedade**, adquirida no primeiro grau de jurisdição, após dois anos de exercício, não podendo a perda do cargo se dar, senão por decisão judicial transitada em julgado (art. 95, I, CF/88); **inamovibilidade**, implicando na impossibilidade de o juiz ser removido ou promovido *ex officio*, salvo por motivo de interesse público e pelo voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa (art. 95, II; 93, VIII e 103-B,

§ 4º, III, CF/88); **irredutibilidade de subsídios**, não podendo o subsídio do magistrado ser reduzido como meio de pressioná-lo, garantindo-se-lhe o livre exercício de suas atribuições (art. 95, III, CF/88).

A CF/88 traz algumas ressalvas a esta última garantia, as quais estão dispostas no art. 37, XI<sup>3</sup>, que trata do teto salarial do funcionalismo público, no art. 39, § 4º, que veda o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio do magistrado, no art. 150, II, que veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, no art. 153, III, que permite à União a instituição de imposto sobre a renda e os proventos de qualquer natureza, e no art. 153, § 2º, I, que estabelece que o imposto previsto no dispositivo anterior obedeça aos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei.

Essas garantias não se caracterizam como privilégios dos membros do Poder Judiciário, mas como escudos protetivos às investidas violadoras dos preceitos democráticos. Nesse sentido, Moraes (2010, p. 508):

Todas essas garantias, portanto, são imprescindíveis ao exercício da democracia, à perpetuidade da Separação dos Poderes e ao respeito aos direitos fundamentais, configurando suas ausências, supressões ou mesmo reduções, obstáculos inconstitucionais ao Poder Judiciário, no exercício de seu mister constitucional, permitindo que sofra pressões dos demais Poderes do Estado e dificultando o controle da legalidade dos atos políticos do próprio Estado que causem lesão a direitos individuais ou coletivos.

Vê-se assim, que o Poder Judiciário tem características peculiares que garantem sua construção sob os pilares do Estado Democrático de Direito. A CF/88 traçou de forma plausível sua composição democrática e suas garantias, aperfeiçoando-se de acordo com a evolução da sociedade.

---

<sup>3</sup> Art. 37. *Omissis*

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

## 2.2 ORIGEM, MOTIVAÇÕES E DIREITO COMPARADO

O século XXI trouxe consigo a necessidade de uma Reforma Estrutural do Estado que possibilitasse uma renovação de suas instituições, já que as estruturas liberais, tanto do sistema Parlamentarista quanto do sistema Presidencialista encontravam-se superadas. Da mesma forma que os Poderes Executivo e Legislativo, o Poder Judiciário precisava repensar sua atuação, buscando modernizar a prestação jurisdicional, bem como suas relações com os demais Poderes.

Foi essa necessidade de alteração na estrutura e funcionamento do Poder Judiciário que motivou a promulgação da EC n. 45/2004, que tratou da Reforma do Poder Judiciário, trazendo como principal novidade a criação do Conselho Nacional de Justiça como órgão integrante do Poder Judiciário brasileiro (art. 92, I-A, CF/88).

Os Conselhos de Justiça nasceram na Europa a partir da década de 60 com o objetivo de garantir a independência do Judiciário e exercer o controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. O modelo de controle externo adotado pelos países europeus seria inadequado ao Brasil, segundo Carvalho (2008, p. 1126), “por se tratar, na sua maioria, de Estados cujo sistema de governo é parlamentar ou semi-presidencial, vale dizer, sem uma nítida separação de poderes, como ocorre no presidencialismo, em que cada um dos poderes do Estado exerce funções distintas”.

Seguindo a linha de pensamento de Moraes (2010), é necessário analisar o ordenamento jurídico dos principais países europeus que instituíram seus Conselhos de Justiça, principalmente quanto a sua composição. A Constituição portuguesa de 1976 prevê o Conselho Superior da Magistratura dentre os Conselhos Superiores da Justiça, de composição paritária, sendo 08 (oito) magistrados de carreira, 01 (um) membro escolhido pelo Presidente da República e 07 (sete) pela Assembleia da República. Dos membros pertencentes à magistratura, um membro nato é o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e os demais (sete) são eleitos pelos juízes; Na Espanha (Constituição de 1978), o Conselho Geral do Poder Judiciário é integrado pelo Presidente do Supremo Tribunal e composto por 20 (vinte) membros nomeados pelo Rei para um período de 05 (cinco) anos, onde 12 (doze) são magistrados, 04 (quatro) são indicados pela Câmara e 04 (quatro) pelo Senado. As

indicações da Câmara e do Senado devem recair sobre advogados ou juristas renomados com mais de 15 (quinze) anos de exercício de profissão; A Constituição francesa (1958) instituiu o Conselho Superior da Magistratura, que é presidido pelo Presidente da República e tem como vice-Presidente o Ministro da Justiça. O controle da magistratura é realizado por 05 (cinco) magistrados de carreira, 01 (um) membro do Ministério Público, 01 (um) membro do Conselho de Estado e 03 (três) membros não pertencentes à magistratura ou ao Parlamento, indicados pelo Presidente da República, pelo Presidente da Assembleia Nacional e pelo Presidente do Senado; Na Itália, sua Constituição (1947) prevê o Conselho Superior da Magistratura, cuja presidência cabe ao Presidente da República e é composto pelo Presidente do Tribunal Supremo e Procurador Geral, que são membros natos. Os demais componentes são eleitos para um mandato de 04 (quatro) anos, sem direito a recondução imediata, sendo que dois terços são eleitos pelos magistrados e um terço pelo Parlamento. Os membros eleitos pelo Parlamento devem ser professores titulares das Faculdades de Direito e advogados com no mínimo 15 (quinze) anos de exercício de profissão.

Seguindo a linha de Moraes (2010), no Brasil, o primeiro Conselho de Justiça surgiu com a Emenda Constitucional 7/77, ainda sob o regime militar, que instituiu o Conselho Superior da Magistratura como órgão do Poder Judiciário, ao lado do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos e juízes federais, dos Tribunais de juízes militares, dos Tribunais e juízes eleitorais, dos Tribunais e juízes do trabalho e dos Tribunais e juízes estaduais. Era composto por 07 (sete) ministros do Supremo Tribunal Federal, por eles mesmos escolhidos. Dentre suas atribuições estavam: conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional. O § 2º do art. 120 previa que o junto ao Conselho funcionaria o Procurador-Geral da República.

Vê-se, portanto, que a instituição do Conselho Nacional de Justiça no ordenamento jurídico brasileiro pela EC n. 45/2004 encontra suas raízes na EC n. 7/77.

Apesar de necessária a criação de um órgão que se encarregasse de garantir maior celeridade nas decisões judiciais, acabasse com a sensação de impunidade que impregnava o Judiciário brasileiro, através de uma atividade correicional efetiva, as motivações que levaram à instituição do CNJ no ordenamento jurídico brasileiro são diversas daquelas observadas nos países europeus, cujo objetivo maior era garantir a independência da magistratura, conforme mencionado supra. Isso porque nos países cujo sistema de governo é o parlamentarismo, o Judiciário é um órgão da administração pública, portanto, vinculado ao Poder Executivo. Nesse sentido, Carvalho (2008, p. 1127):

Por isso mesmo é que o modelo de administração do Poder Judiciário, na Europa, através dos conselhos da magistratura, visa reforçar a independência deste Poder, seja no plano interno, seja no plano externo. Neste, com a diminuição da influência que o Executivo exercia sobre os juízes, e naquele com uma significativa queda do poder hierárquico dos tribunais superiores, uma vez que as competências, ainda que meramente administrativas desses tribunais foram se transferindo para os conselhos.

Em um Estado Democrático, de sistema presidencialista, assentado no princípio da separação e independência dos Poderes, a criação de um órgão com composição híbrida, caracterizaria um controle político, podendo acarretar ameaça à independência dos magistrados.

Dentre os fatores que contribuíram para a criação do CNJ, estavam a pressão da mídia, do Banco Mundial e da própria sociedade. Peleja Júnior (2009, p. 163) acrescenta:

O corporativismo, a pífia atuação das corregedorias de justiça e a redução na responsabilidade dos juízes foi a tal ponto que ocasionou a criação do Conselho Nacional de Justiça, de tão cansada que estava a sociedade da falta de apuração dos abusos, dos indícios de corrupção – também não apurados e da lentidão reinante.

Conforme Sampaio (2007), no final do século XX e início do século XXI, o Banco Mundial desenvolveu estudos, assessoria e financiamento aos países latino-americanos para criarem seus Conselhos de Justiça. Com o objetivo de auxiliar os governos e pesquisadores no desenvolvimento de programas de reforma do judiciário, este órgão elaborou o documento técnico n. 319, "O SETOR JUDICIÁRIO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE – ELEMENTOS PARA REFORMA, MARIA

DAKOLIAS”, em que são traçados parâmetros para a melhoria do Poder Judiciário dos países latino-americanos e caribenhos, buscando tangencialmente garantir o crescimento econômico, pois, de acordo com esse estudo, o bom funcionamento do Judiciário é indispensável para uma reforma econômica, devendo interpretar e aplicar as leis com eficiência e previsibilidade. De acordo com Melo Filho (2003, p. 80),

O intuito declarado é o de aprimorar a qualidade e a eficiência da Justiça, nos países da região, dotando o Judiciário de *transparência e previsibilidade de decisões*, para fomentar *um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos*. (Grifos do autor)

O Documento n. 319 do Banco Mundial também traçou diretrizes para a instituição dos Conselhos de Justiça, órgãos de controle externo do Poder Judiciário, com atribuições administrativas e disciplinares, com composição mista: magistrados, advogados, cidadãos e até integrantes do Poder Executivo. Assim aduz o texto:

Um sistema disciplinar efetivo é essencial na manutenção de altos padrões de qualidade do Judiciário. [...] Existem diversas estruturas de sistema disciplinar. O conselho judicial, por exemplo, pode ter jurisdição sobre matérias disciplinares, somando-se ao sistema de nomeações e avaliações, criando, assim, um sistema uniforme e um órgão central.

Na verdade, o controle externo do Poder Judiciário era apenas uma das premissas em que estava pautado o documento técnico do Banco Mundial acrescentando-se a isto, a adoção de mecanismos alternativos para resolução de conflitos e a verticalização através da prevalência da jurisprudência dos órgãos de cúpula.

Embora tenha sido elaborado em 1996, o referido documento técnico, como se vê, exerceu forte influência sobre a Reforma do Judiciário brasileiro. Mas outros fatores contribuíram para a eclosão da EC n. 45/2004, como a falta de punição dos seus membros, depois de várias denúncias na mídia de corrupção, gerando descrédito, enfraquecendo o Poder Judiciário e mobilizando a sociedade que, finalmente viu nascer um órgão capaz de por fim a impunidade e leniência dos magistrados. Estava instituído o mais novo órgão do Poder Judiciário: o Conselho Nacional de Justiça.

### 2.3 NATUREZA JURÍDICA, COMPOSIÇÃO, ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES

O CNJ foi inserido no ordenamento constitucional pátrio pelas vias do Poder Constituinte Derivado (EC n. 45/2004). O § 4º do art. 103-B da CF/88, que trata das atribuições do novel órgão, aduz que a ele compete o controle da atuação administrativa, financeira e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (feição correicional). É, pois, um órgão não jurisdicional, uma vez que não desempenha a função jurisdicional, típica do Poder Judiciário.

À época, muito se discutiu acerca da natureza jurídica desse órgão, bem como da sua constitucionalidade. Os membros do Judiciário foram, *a priori*, resistentes, pois temiam o controle da atividade jurisdicional. O posicionamento dos membros da Corte Excelsa quanto à exorbitação de suas atribuições não é unânime, como bem demonstra a reportagem de D'Elia (2011) no sítio da Revista Veja. O ministro do STF Celso de Mello, ao conceder liminar para suspender os efeitos de decisão do Conselho que aposentara compulsoriamente 10 (dez) juízes e desembargadores do Tribunal de Justiça de Mato Grosso por suspeita de desvio de dinheiro, argumentou que apesar de ter legitimidade para punir juízes, o CNJ tem competência subsidiária à dos Tribunais, através de suas Corregedorias; O Ministro Marco Aurélio Mello já se referiu à possibilidade de estar se criando um **super órgão**, pois “Não estão olhando para a cláusula da Constituição Federal que determina a autonomia dos tribunais” (D'ELIA, 2011).

D'Elia (2011) ainda destaca o posicionamento do ex-presidente do STF, o Ministro Carlos Velloso, que defendia a existência de um órgão de controle externo para ajustar a conduta de juízes, mas que a atuação deste órgão fosse meramente administrativa: “Interferir em decisões judiciais é grave e atenta contra o princípio da autonomia do Judiciário [...]. Muitas vezes, se verifica que o CNJ invade a atribuição jurisdicional. Até com boas intenções. Mas de boas intenções o inferno está cheio”.

Por isso, inicialmente, as funções do CNJ permaneceram circunscritas ao controle administrativo da atividade jurisdicional.

A função correicional, a propósito, é plenamente compatível com sua composição democrática - membros do Judiciário, do Ministério Público e cidadãos comuns -, com mandatos determinados, como será adiante pontuado.

Inserido como **órgão de cúpula administrativa** do Poder Judiciário, de acordo com o STF (ADI n. 3.367)<sup>4</sup>, pois imbuído da função de efetivar a supervisão administrativa e financeira, o CNJ, de acordo com Peleja Júnior (2009, p. 120), tem natureza jurídica de “órgão administrativo-constitucional do Poder Judiciário, com autonomia relativa”. Segundo Sampaio (2007, p. 263),

A natureza administrativa é dada pelo rol de atribuições previstas no artigo constitucional 103-B, § 4º, que escapam ao enquadramento, obviamente, legislativo, uma vez que não pode inovar a ordem jurídica como autor de ato normativo, geral e abstrato, e, por submeter-se ao controle judicial, ainda que pelo STF, escapa da feição jurisdicional.

A EC n. 45/2004 seguiu a tendência dos países que instituíram Conselhos de Justiça, trazendo em sua composição, além de membros do próprio Poder Judiciário, membros do Ministério Público, advogados e membros da sociedade escolhidos pelo Poder Legislativo. Assim, tem composição híbrida, possibilitando a participação popular, através dos representantes indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

É composto, conforme estabelece o art. 103-B, de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, permitindo-se apenas 1(uma) recondução sucessiva. A EC n. 60/2009 suprimiu a exigência de idades mínima e máxima para a escolha de seus membros. Antes desta Emenda, a escolha desses membros deveria recair sobre pessoas com mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 66 (sessenta e seis) anos de idade.

Sua composição pode ser assim dividida: membros do Poder Judiciário (nove); membros das funções essenciais à Justiça (Ministério Público e Advocacia) e membros da sociedade escolhidos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Tavares (2007) denomina essas classes de primeiro, segundo e terceiro escalão, respectivamente.

A composição híbrida do CNJ, de acordo com o STF, na ADI n. 3.367, “além de viabilizar a erradicação do corporativismo, estende uma ponte entre o Judiciário e a sociedade, permitindo a oxigenação da estrutura burocrática do Poder e a resposta a críticas severas”.

---

<sup>4</sup> A ADI n. 3367 fora promovida pela Associação dos Magistrados Brasileiros, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da EC n. 45/2004, em seus arts. 1º e 2º, especialmente o art. 103-B, § 4º, inciso III, da CF/88. A ação fora julgada improcedente pelo plenário do STF em 13/04/2005, e teve como Relator o Ministro Cezar Peluso.

Dentre os membros do Conselho oriundos do Judiciário, tem-se: (i) o Presidente do Supremo Tribunal Federal, como membro nato, já que não está sujeito à sabatina e aprovação no Senado Federal. Anteriormente à EC n. 60/2009, a CF não trazia a exigência de que o membro do STF a compor o Conselho fosse exatamente o seu Presidente, podendo ser qualquer membro indicado por esta Corte, estando sujeito à aprovação do Senado; (ii) um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado por este mesmo tribunal; (iii) um Ministro do Superior Tribunal do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; (iv) um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (v) um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (vi) um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (vii) um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (viii) um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho e (ix) um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho.

Como membros das funções essenciais à Justiça, o Ministério Público participará da composição do órgão com 2 (dois) membros: um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República e um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual. A advocacia, por sua vez, também participará de sua formação: 2 (dois) advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Os membros da sociedade que integrarão o Conselho serão 2 (dois) cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

A presidência do órgão cabe ao presidente do STF, que nas suas ausências e impedimentos será substituído pelo Vice-Presidente desta Corte Suprema. Essa foi mais uma novidade introduzida pela EC n. 60/2009, posto que a redação original do § 1º do art. 103-B da CF/88 não trazia esta previsão.

Apesar de as indicações dos tribunais para a escolha de seus membros que integrarão o Conselho ser livre, pois não há a necessidade de formação de qualquer lista, os membros indicados estão sujeitos à nomeação pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado (art. 103-B, § 2º, CF/88).

No caso de as indicações não serem efetivadas no prazo legal de 180 (cento e oitenta) dias (art. 5º, § 1º, EC n. 45/2004), compete ao STF e ao Ministério Público da União suprir tal ausência, respectivamente.

O § 5º do dispositivo em apreço prevê que a função de Ministro-Corregedor ficará a cargo do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, sendo excluído da distribuição de processos no Tribunal e tendo como atribuições, além de outras previstas no Estatuto da Magistratura: (i) receber as reclamações e denúncias de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; (ii) exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral; (iii) requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.

Essa composição eclética fortalece a representatividade democrática do Poder Judiciário, além de ofertar a possibilidade de uma análise diversificada das questões de competência do CNJ. Ressalte-se que a função correicional do órgão na atividade jurisdicional não carece de privilégio, entretanto, demanda um cuidado mais profícuo, dada a relevância de uma prestação jurisdicional justa e eficaz para o ordenamento jurídico brasileiro.

Junto ao Conselho, conforme estabelece o § 6º, oficialão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os quais, por não serem membros, a ausência dos mesmos às sessões do Conselho, não implicará qualquer nulidade.

Importa destacar que preliminarmente à instituição do CNJ, o STF, na primeira sessão administrativa de 2004, se posicionou pela possibilidade de criação do órgão, desde que não houvesse a participação de membros externos ao Poder Judiciário, oscilando com a possibilidade de participação de membros do Ministério Público e da OAB. Apesar desse posicionamento, adverte Moraes (2010, p. 529): “não nos parecia ter adiantado eventual posição jurisdicional sobre a inconstitucionalidade na fixação de outra composição, desde que respeitada a autonomia do Poder Judiciário”.

Embora a Carta Magna preveja a participação de membros estranhos à magistratura na composição do CNJ (dois), seu número, proporcionalmente inferior ao número de magistrados que compõem o Conselho (nove) não impedirá que haja o corporativismo, que macula o Poder Judiciário há tempos. Além disso, são preciosas as palavras de Tavares (2007, p. 1043a):

Enquanto todos os outros membros participam diretamente do exercício jurisdicional, estes últimos dois membros terão como único liame imaginável, ao Poder Judiciário, um “notável saber jurídico”, característica esta que, a bem da verdade, pouco importaria para as funções que competem a este instituto e não pode estabelecer senão um liame fictício com o Judiciário. Isso só reforça a impressão inicial de um insidioso estratagema para contornar a presença, no Conselho, de representantes submissos ao Legislativo. Não se pode, portanto, deixar de vislumbrar nesses pretensos membros um instrumento de pressão, em nome do Poder Legislativo, com vistas a inculcar, quem sabe, no próprio Conselho Nacional de Justiça e no Poder Judiciário, o mal-afamado e nefasto clientelismo político.

E, contrário à posição de Moraes, Tavares (2007, p.1043b) elucida, “A característica pluralista que poderia ser carregada ao Conselho pela presença desses integrantes esvai-se em face das projeções realizadas. A inconstitucionalidade manifesta-se indelevelmente”.

De acordo com o art. 10 do Regimento Interno do CNJ (RI-CNJ), até sessenta dias antes do término do mandato ou imediatamente após a vacância do cargo de Conselheiro, a Presidência do CNJ oficiará ao órgão legitimado, nos termos do art. 103-B da CF, para nova indicação. Quanto a essa indicação, D’Elia (2011) revela que existe nos bastidores verdadeira disputa. É que “Em seis anos de existência, o CNJ, mais do que olho vivo do Judiciário, se transformou em vitrine – alvo de cobiça para os que não estão lá e de status e prestígio para os que lá estão”. Fala-se em existir verdadeira campanha para conseguir a vaga, inclusive com uma disputa acirrada por apoio, seja de ministros do STF, de membros do Senado ou da Câmara.

De acordo com o art. 2º do seu RI, integram o CNJ: (i) o Plenário; (ii) a Presidência; (iii) a Corregedoria Nacional de Justiça; (iv) os Conselheiros; (v) as Comissões; (vi) a Secretaria-Geral; (vii) o Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ; (viii) o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF; (ix) a Ouvidoria.

O Plenário é o seu órgão máximo, sendo constituído por todos os Conselheiros empossados, exigindo quórum de 10 (dez) integrantes para sua instalação. O Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB officiarão perante o Plenário, podendo usar da palavra (art. 3º, parágrafo único, RI-CNJ).

As Comissões podem ser permanentes ou temporárias, compostas por, no mínimo 3 (três) Conselheiros, são criadas pelo Plenário para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas de interesse do Conselho ou relacionadas com suas competências (art. 27 do RI-CNJ).

As sessões são públicas, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na CF e de proteção do direito à intimidade (art. 116 do RI-CNJ). Podem ser ordinárias, extraordinárias ou de planejamento. As sessões ordinárias são realizadas quinzenalmente, em dias úteis, mediante prévia comunicação aos Conselheiros do calendário de planejamento instituído no início de cada semestre. As sessões extraordinárias são convocadas pelo Presidente fora do calendário semestral estabelecido, com pelo menos dois dias úteis de antecedência, ou a requerimento de 1/3 (um terço) dos Conselheiros, indicando o tema objeto de análise e deliberação. Neste caso, será realizada em até 15 (quinze) dias (art. 118 e §§, RI-CNJ).

As decisões do Plenário e das Comissões são tomadas pelo voto da maioria simples dos Conselheiros presentes, observado o quórum regimental, exceto nos casos em que haja exigência de quórum qualificado (art. 121 do RI-CNJ). Dos atos e decisões do Plenário não cabe recurso (art. 4º, § 1º, RI-CNJ).

De acordo com Tavares (2007), as atribuições do CNJ podem ser classificadas em primária e secundária. As atribuições primárias estão previstas no § 4º do art. 103-B da CF: (i) exercer o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário; (ii) exercer o controle da atuação financeira do mesmo Poder; e (iii) verificar o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Com isso, a EC n. 45/2004 buscou, segundo MORAES (2010, p. 533), “estabelecer a possibilidade de *efetivo controle administrativo centralizado de legalidade* sobre a atuação dos diversos juízes e tribunais, sem prejuízo dos controles administrativos de cada tribunal e do controle jurisdicional”. (Grifos do autor)

A atuação administrativa do CNJ está associada ao autogoverno do Poder Judiciário, que lhe permite determinar a estrutura e o funcionamento de seus órgãos, eleger seus órgãos diretivos, elaborar seus regimentos internos, organizar sua estrutura administrativa interna, como suas secretarias e serviços auxiliares dos juízes. Embora o autogoverno se constitua em garantia orgânica do Judiciário, sua atuação precisa estar pautada no princípio da legalidade. Ao CNJ cabe, pois, o controle da legalidade dos atos administrativos, podendo desconstitui-los, revê-los

ou fixar prazo para que se adotem providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

O controle da atuação financeira do Poder Judiciário objetiva fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros a ele direcionados. Apesar de o art. 99 da CF/88 lhe assegurar autonomia financeira, esse controle não deve ser considerado ameaça à independência do Judiciário, tendo em vista a necessidade maior de se saber como o Poder Público gasta seus recursos. Tavares (2007) exemplifica com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ato normativo que visa restringir a atuação do Poder Público tendente em implicar aumento de suas despesas.

Quanto à verificação do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, Tavares (2007, p. 1045-1046) aponta os seguintes problemas:

- (i) a obscuridade conceitual da locução "deveres funcionais"; e (ii) a existência de um conjunto disperso de diretivas que se poderiam considerar funcionais, e que não são facilmente conduzíveis a uma sistematização ou síntese de seus comandos.

Além desses, o referido autor acrescenta a alta carga valorativa que acompanha diversos dispositivos legais, como por exemplo, a norma constante do art. 35, inciso I, da Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN): "Cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício". As expressões independência, serenidade e exatidão trazem em si uma carga axiológica que as tornam indeterminadas, ficando a cargo do julgador determinar a exata extensão do seu significado. Mais uma vez, alerta Tavares (2007, p. 1046):

Ainda que sejam termos que conduzam a um sentimento de moralidade pública, não se pode desconsiderar a possibilidade, diante de suas majestosas imprecisões conceituais, de se tornarem instrumentos profícuos de perseguição política. O perigo à independência do Judiciário é evidente.

Embora seja indiscutível a necessidade de um controle correicional da magistratura, esse controle precisa estar pautado nos princípios constitucionais do processo, principalmente da legalidade, da imparcialidade do juiz e da motivação, de modo a garantir a segurança necessária para se preservar a independência dos magistrados.

Por outro lado, as atribuições secundárias do CNJ, segundo Tavares (2007), são aquelas que derivam das atribuições primárias ou correspondem aos procedimentos necessários para sua efetivação. Estão dispostas nos incisos do § 4º do art. 103-B:

- I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los, ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;
- III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- IV – representar ao Ministério Público no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;
- V – rever, de ofício, ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
- VI – elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;
- VII – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Depreende-se do inciso II que, quanto ao exercício do controle administrativo pelo CNJ, as expressões “desconstituir”, “rever” e “fixar prazo para a adoção das medidas cabíveis” constituem meios de efetivar o referido controle (atribuição primária). O inciso V, por sua vez, objetiva efetivar a atribuição primária consistente na verificação do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Importa destacar ainda a possibilidade de o CNJ exercer o controle de atos praticados anteriormente a sua criação. Nesse sentido, Moraes (2010, p. 531):

Observe-se que as competências do Conselho Nacional de Justiça também podem ser exercidas em relação a atos praticados antes de sua criação, pois conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, “na EC 45/2004, apenas se estabeleceu o prazo de instalação do CNJ, mas não o termo inicial da sua ação fiscalizadora no campo administrativo, considerados os atos dos tribunais em geral, exceto os do Supremo no que a este cabe o crivo quanto

a essa atuação. Ou seja, não teria surgido no mundo jurídico cláusula a limitar a atuação considerada a data do ato a ser apreciado”.

Portanto, de acordo com a Corte Suprema, o CNJ não está adstrito a um termo inicial quanto a sua atuação, podendo exercer o controle de atos constituídos anteriormente à promulgação da EC n. 45/2004.

Desde a instituição do CNJ, a constitucionalidade de algumas de suas atribuições tem sido posta em cheque. Defendendo afronta ao princípio federativo, Tavares (2007) argumenta que tanto sua composição híbrida quanto a competência para rever, desconstituir ou determinar providências violam a autonomia dos poderes estatais, representando atentado à forma federativa de Estado. Além disso, sua competência para expedir atos regulamentares com força de lei também implica afronta ao princípio da separação dos poderes, visto que a edição de regras gerais de caráter abstrato constitui atividade típica do Poder Legislativo.

Nesse cenário, o CNJ editou a Resolução n. 7, de 18 de outubro de 2005 – Resolução antinepotismo, que disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. O STF, em Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 12)<sup>5</sup>, reconheceu a constitucionalidade dessa Resolução, imputando ao CNJ o poder normativo primário no âmbito das matérias constantes do § 4º, do art. 103-B, da

---

<sup>5</sup> **EMENTA:** AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18.10.05, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO NORMATIVO QUE “DISCIPLINA O EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES POR PARENTES, CÔNJUGES E COMPANHEIROS DE MAGISTRADOS E DE SERVIDORES INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Os condicionamentos impostos pela Resolução nº 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade.

2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter *estadualizado* de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, *caput*, junte essa organização aos princípios “estabelecidos” por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça.

3. Ação julgada procedente para: **a)** emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo “direção” nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco; **b)** declarar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça.

CF/88. Daí decorre a possibilidade do controle de constitucionalidade abstrato exercido pelo STF em relação às resoluções editadas pelo CNJ.

Todavia, merece destaque, o respeito ao Princípio da Separação dos Poderes e à Independência do Judiciário, devendo os órgãos detentores dos mecanismos democráticos de controle do ordenamento jurídico brasileiro se manter atentos às afrontas aos seus princípios balizadores.

### **3 O PODER NORMATIVO PRIMÁRIO DO CNJ E A SEPARAÇÃO DOS PODERES**

O princípio da legalidade se constitui na pedra angular de um Estado Democrático de Direito. É ele o responsável pela imposição de limites à atuação estatal, de molde a impedir os arbítrios. Consagrado no art. 5º, inciso II, da CF/88, esse princípio estabelece que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, a não ser em virtude de lei. Por isso, somente por meio das espécies normativas previstas no art. 59 da CF/88 se poderão criar obrigações para o indivíduo. Além disso, a elaboração dessas espécies normativas deverão obedecer as regras do processo legislativo previstas na Carta Magna, sob pena de estarem maculadas por vícios de inconstitucionalidade (material ou formal), podendo ser expurgadas do ordenamento jurídico por meio do controle de constitucionalidade.

A atividade de produção das leis, em sentido amplo, é atribuída tipicamente ao Poder Legislativo, podendo, excepcionalmente, mediante expressa autorização constitucional, ser exercida pelos Poderes Executivo e Judiciário, no exercício de suas funções atípicas. A edição de atos de caráter nitidamente normativos, que carreguem os atributos da abstratividade, generalidade e impessoalidade, disfarçados por outra roupagem, independente da denominação que recebam, devem ser combatidos pelos órgãos do Poder Judiciário, em defesa da preservação do princípio da legalidade, corolário do próprio Estado Democrático de Direito.

#### **3.1 O PODER REGULAMENTAR E O PODER NORMATIVO PRIMÁRIO**

Os atos normativos podem ser classificados em originários ou primários e derivados ou secundários. Os primeiros emanam de um órgão com competência própria, outorgada diretamente pela Constituição, e inovam na ordem jurídica. Compreendem-se nesse conceito os atos emanados do Poder Legislativo, como as leis ordinárias e complementares. Os atos normativos derivados ou secundários, por sua vez, objetivam explicitar o conteúdo de uma norma preexistente, como são os regulamentos. Enquanto os atos normativos primários são passíveis de controle de

constitucionalidade, os atos normativos secundários não podem ser objeto de controle de constitucionalidade, mas sim, de legalidade.

Os atos normativos primários por excelência são as espécies normativas arroladas no art. 59 da CF/88<sup>6</sup>. Permeia uma discussão doutrinária quanto à posição hierárquica das leis complementares em relação às demais, especialmente quanto à lei ordinária. Isso porque a matéria reservada às leis complementares é expressamente delimitada pela Constituição. Além disso, o processo de aprovação das leis complementares é mais árduo, exigindo-se *quórum* qualificado (maioria absoluta), conforme exigência do art. 69 da CF/88, enquanto as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples (art. 47, CF/88). Discorrendo sobre a hierarquia normativa, Temer (2010, p. 148) elucida:

Hierarquia, para o Direito, é a circunstância de uma norma encontrar sua nascente, sua fonte geradora, seu ser, seu engate lógico, seu fundamento de validade, numa norma superior. A lei é hierarquicamente inferior à Constituição porque encontra nesta o seu fundamento de validade.

Defendendo existir hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, Ferreira Filho (1997, p. 209):

É de se sustentar, portanto, que a lei complementar é um *tertium genus* interposto, na hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta – a lei delegada [e o decreto-lei]) e a Constituição (e suas emendas). Tal é o entendimento de Pontes de Miranda nos seus *Comentários à Constituição*.

Não é só, porém, o argumento de autoridade que apóia essa tese; a própria lógica o faz. A lei complementar só pode ser aprovada por maioria qualificada, a maioria absoluta, para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer sua voz. Essa maioria é assim um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento. Paralelamente, deve-se convir, não quis o constituinte deixar ao sabor de uma decisão ocasional a desconstituição daquilo para cujo estabelecimento exigiu ponderação especial. Aliás, é princípio geral de Direito que, ordinariamente, um ato só possa ser desfeito por outro que tenha obedecido à mesma forma.

<sup>6</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

*Omissis*

[...] a lei ordinária, a medida provisória [o decreto-lei] e a lei delegada estão sujeitos à lei complementar. Em consequência disso não prevalecem contra elas, sendo inválidas as normas que a contradisserem.

Contrariamente à posição de Ferreira Filho (1997), Carvalho (2008) defende a inexistência de hierarquia entre essas espécies normativas sob o argumento de que elas retiram o seu fundamento de validade da mesma fonte: a Constituição. Nesse sentido, também Temer (2010, p. 150): “Não há hierarquia alguma entre a lei complementar e a lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas”.

O poder regulamentar ou poder normativo, ou ainda dever regulamentar, conforme Mello (2006), é atribuído à Administração Pública com a finalidade de complementar as leis. Nesse sentido, Carvalho Filho (2008, p. 49):

[...] é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso nacional a sustar os atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação.

O regulamento é a forma pela qual o poder regulamentar é materializado. Sua principal característica é o seu caráter de subordinação e dependência da lei. A diferença entre a lei o regulamento reside no fato de aquela inovar na ordem jurídica, ao passo que este não tem o condão de promover essa alteração substancial, apenas complementar aquela.

O poder regulamentar também se materializa por meio das instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer atos gerais da Administração Pública, pois, segundo Mello (2006), estes atos se situam em um patamar hierárquico inferior ao próprio regulamento.

No ordenamento pátrio existem duas modalidades de regulamento: o regulamento executivo e o regulamento independente ou autônomo. O primeiro é aquele que está previsto no art. 84, IV, da CF/88, que atribui ao Presidente da República a competência para expedir regulamentos para a fiel execução das leis. Sua finalidade está restrita ao estabelecimento de normas que determinem a forma como a lei deverá ser cumprida. Não inovam na ordem jurídica e não podem

estabelecer normas *contra legem* ou *ultra legem*, ante o princípio da Legalidade. O regulamento autônomo, diferentemente, inova na ordem jurídica, criando situações não disciplinadas por lei, inexistindo subordinação legal. O art. 84, VI, da CF/88 é exemplo desta espécie normativa:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

*Omissis*

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

*Omissis*

A matéria do regulamento autônomo só poderá dizer respeito à organização e funcionamento da administração federal, pois, de acordo com o art. 88 da CF/88, a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública dependem da edição de lei e o regulamento que tratar da extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, será ato de efeito concreto, não estabelecendo normas gerais sobre a matéria. Para Di Pietro (2003, p. 89),

[...] no direito brasileiro, excluída a hipótese do art. 84, VI, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, só existe o **regulamento de execução**, hierarquicamente subordinado a uma lei prévia, sendo ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. (Grifos da autora)

O poder regulamentar, portanto, é uma prerrogativa da Administração Pública, mediante a qual os Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) complementam as leis para sua efetiva aplicação. Os regulamentos carregam consigo os caracteres típicos dos atos normativos primários (leis): generalidade, abstratividade e impessoalidade, entretanto, situam-se em patamar hierarquicamente inferior às leis, não podendo, pois, alterá-las, seja ampliando ou restringindo suas disposições.

É, portanto, uma atividade típica do Poder Executivo, conferida diretamente pela Constituição, e dependente de uma lei, na qual o regulamento encontrará os seus limites. Uma vez desrespeitados esses limites, o Congresso Nacional tem competência para sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar, de acordo com a disposição do art. 49, V, da CF/88.

O poder normativo primário é aquele que se materializa por meio da edição das espécies normativas primárias constantes do art. 59 da CF/88, as quais retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição.

Apesar de a atividade legiferante estar compreendida dentro da função típica exercida pelo Poder Legislativo, os atos normativos arrolados no art. 59 da CF/88 não são todos emanados deste Poder. Dele são produto as emendas à Constituição, as leis complementares e as leis ordinárias, diferindo uma das outras pelo processo de elaboração; as leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, mediante autorização do Congresso Nacional, materializada por meio de resolução; as medidas provisórias também são editadas pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência, condicionadas a aprovação do Congresso Nacional; os decretos legislativos são os atos normativos por meio dos quais se materializam as competências exclusivas do Congresso Nacional; e por meio das resoluções se regulamentam as competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Todas essas espécies normativas não dependem de nenhum outro ato normativo para radiar seus efeitos, visto que auferem sua força normativa diretamente da Constituição, podendo ser objeto de controle de constitucionalidade.

### *3.2 O PODER NORMATIVO PRIMÁRIO DO CNJ*

Para o cumprimento de suas atribuições, o CNJ poderá expedir atos regulamentares, conforme determina o inciso I, do § 4º, do art. 103-B, da CF/88. É necessário, porém, definir a amplitude e o alcance desses atos regulamentares para se compreender essa atribuição conferida ao órgão de cúpula administrativa do Poder Judiciário pelo Poder Constituinte Derivado.

De acordo com o art. 84, inciso IV, da CF/88, o poder regulamentar é conferido ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Pelo princípio da simetria, governadores e prefeitos, nos demais entes federativos, também detém tal prerrogativa.

O Constituinte Derivado, ao atribuir ao CNJ competência para expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, não parece ter expandido a área de

abrangência do poder regulamentar, restrita à complementação das leis. É que esses atos não estarão sujeitos a nenhuma lei, retirando da própria Constituição o seu fundamento de validade, carregando em si as características de um ato normativo de natureza primária, principalmente quando acompanhados dos atributos da generalidade, abstratividade e impessoalidade. Nesse sentido, Carvalho Filho (2008, p. 50):

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

O típico poder regulamentar tem atuação complementar à lei. O inciso I, do § 4º, do art. 103-B, da CF/88, atribui ao CNJ o poder normativo primário privativo dos órgãos competentes para editarem as espécies normativas do art. 59, uma vez que, a despeito de usar a mesma denominação, retiram seu fundamento diretamente da Constituição, sendo, portanto, autônomos e de natureza primária.

Em posição contrária a de Carvalho Filho (2008), Peleja Júnior (2009 p.134) não considera que a atribuição do CNJ para "expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência ou recomendar providências" acarreta extensão do poder normativo primário a esse órgão. Para ele, o dispositivo "traz em seu bojo, nitidamente, o 'originário' poder regulamentar – e não o 'poder regulamentar originário' – e cuja natureza jurídica é derivada, ou secundária, porque exercido à luz de lei preexistente [...]".

Para o autor, a Constituição não foi explícita no sentido de dotar o CNJ do poder normativo primária no tocante ao inciso I, do § 4º, do art. 103-B. Diferentemente, o Constituinte Derivado expressamente permitiu ao CNJ disciplinar, mediante resolução, o seu funcionamento, até que a entrada em vigor do Estatuto da Magistratura (art. 5º, § 2º, EC n. 45/2004).

É o princípio da legalidade, inserto no inciso II, do art. 5º, da CF/88, que impede que se altere, extinga ou modifique direitos por outro modo que não seja a lei. Se o regulamento, ou qualquer outro ato que se revista de suas características, pretender dispor sobre matéria de alçada reservada à lei haverá invasão de competência legislativa, com ferimento à separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

Segundo Mello (2006, p. 340), “[...] quando fica deferido ao regulamento definir por si mesmo as condições ou requisitos necessários ao nascimento do direito material ou ao nascimento da obrigação, dever ou restrição” ocorrem as **delegações disfarçadas**, e qualquer tentativa de efetivá-las configuraria afronta ao princípio da tripartição dos poderes, tendo em vista que a indelegabilidade de suas funções constitui garantia da preservação deste princípio. E arremata Mello (2006, p. 341):

De todo modo, ostensiva ou disfarçada, genérica ou mais restrita, assentada no todo da lei ou no incidente particular de algum preceptivo dela, a delegação do poder de legislar conferida ao regulamento é sempre nula, pelo que ao Judiciário assiste – como guardião do Direito – fulminar a norma que delegou e a norma produzida por delegação.

Em que pesem os argumentos desses autores, foi o próprio STF quem conferiu ao CNJ o poder normativo primário no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12 (ADC n. 12), que questionava a constitucionalidade da Resolução n. 07/2005 (anti-nepotismo) do mencionado Conselho. Para o relator da Ação, Ministro Carlos Ayres Brito, (STF, 2008):

[...] a Resolução em foco intenta retirar diretamente da Constituição o seu fundamento de validade, arrogando-se, portanto, a força de diploma normativo primário. Questão que se confunde com o próprio mérito da causa e como tal é que paulatinamente me disponho a enfrenta-la. Seja como for, cuida-se de ato normativo que se reveste dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade, sujeitando-se, no ponto, ao controle objetivo de constitucionalidade [...]

Segundo o Pretório Excelso, o CNJ extraiu da própria Constituição a base de validade para editar a Resolução n. 07/2005, proibindo o nepotismo no âmbito dos tribunais, independentemente da existência de lei em sentido contrário, pois o referido ato é autoqualificado como entidade jurídica primária, por não depender de outra base de validade e inovar no ordenamento jurídico.

Ao analisar o inciso II, do § 4º, do art. 103-B, da CF/88, o Relator identifica cinco núcleos normativos, sendo quatro expressos e um inexpresso. É nesse núcleo inexpresso que reside o poder normativo primário do CNJ. O aresto elenca esses núcleos normativos (STF, 2008):

**I – núcleos expressos:** a) “zelar pela observância do art. 37” (comando esse, que, ao contrário do que se lê no inciso de nº I, não se atrela ao segundo por nenhum gerúndio); b) “apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário”; c) “podendo desconstituí-los,” (agora, sim, existe um gerúndio), “revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei”; d) “sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União” (isto quando se cuidar, naturalmente, da aplicação da lei em tema de fiscalização “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, mais aquelas densificadoras dos princípios da “economicidade”, “eficácia e eficiência” das respectivas gestões, pelo fato de que nesses espaços jurídicos é que também se dá a atuação dos Tribunais de Contas, tudo conforme os arts. 70 e 74 da Constituição Federal);

**II – o núcleo inexpresso** é a outorga de competência para o Conselho dispor, primariamente, sobre cada qual dos quatro núcleos expressos, na lógica pressuposição de que a competência para zelar pela observância do art. 37 da Constituição e ainda baixar os atos de sanção de condutas eventualmente contrárias à legalidade é poder que traz consigo a dimensão da normatividade em abstrato, que já é uma forma de prevenir a irrupção de conflitos. O poder de precaver-se ou acautelar-se para minimizar a possibilidade das transgressões em concreto. (Grifos do Relator)

Portanto, de acordo com o Ministro, o CNJ detém o poder de editar normas abstratas sob o argumento de uma existência de um núcleo inexpresso na norma constitucional. Nasce, então, no ordenamento jurídico brasileiro, o poder normativo primário do CNJ, obra do ativismo judicial exercido por este órgão.

O Relator invoca ainda outros argumentos. Segundo ele, a Constituição ao fixar o regime jurídico de três conselhos judiciários, quais sejam: o Conselho da Justiça Federal (art. 105, parágrafo único, inciso II, CF/88); o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (art. 111-A, § 2º, inciso II, da CF/88); e o Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, da CF/88), condicionou a atuação dos dois primeiros à edição de lei posterior, não ocorrendo o mesmo quanto ao CNJ, que teve suas competências elencadas. Além disso, a atuação do Conselho, de acordo com o referido inciso II, do § 4º, do art. 103-B, da CF/88, é zelar pela aplicabilidade dos princípios insertos no art. 37 da CF/88, independentemente da edição de lei posterior.

Pertinentes são as palavras de Peleja Júnior (2009, p. 146), ao rebater os argumentos do Ministro:

Contudo, *data máxima vênia*, o raciocínio esconde uma falácia: a *um*, porque os conselhos têm atuação diversa. O Conselho da Justiça Federal e o da Justiça do Trabalho têm âmbito de abrangência específico, com características próprias. Já o Conselho Nacional de Justiça é um *órgão nacional*, cuja atuação açambarca inclusive a Justiça Comum Federal e a Especializada Laboral. A *dois*, do fato de não se exigir norma posterior disciplinadora não se pode concluir pela existência do *poder normativo*

*primário [...]. Data vênia, neste sentido, o raciocínio do STF é tortuoso. A conclusão normal do raciocínio pode ser a de que o CNJ atuará em conformidade com as leis, extirpando os atos administrativos que ferirem os princípios constitucionais administrativos e zelando pela observância destes. (Grifos do autor)*

Ao utilizar a interpretação sistemática, através da qual se interpreta a norma considerada em um sistema lógico, que não admite contradições, o Ministro foi além do que estabelecia a norma constitucional, chegando a conclusões que destoam da real intenção do Constituinte Derivado, que não outorgou o poder normativo primário ao CNJ, pois, caso contrário, teria sido expresso. Houve, por parte do CNJ, a manifestação do **ativismo judicial**<sup>7</sup>, comum no sistema da *common law*, admitido ainda com reservas no direito pátrio e exercido por juízes no exercício da função jurisdicional, nunca por autoridades administrativas, ainda que juízes investidos nas funções de controle administrativo, financeiro e correicional dos tribunais.

Apesar de seus limites tênues, a criação da norma não pode resultar da interpretação sistemática, uma vez que o poder normativo primário para ser exercido por outra fonte que não a legislativa precisa ser expressamente autorizado pelo texto constitucional.

Sobre o ativismo judicial e o poder normativo primário exercidos pelo CNJ, são precisas as lições de Peleja Júnior (2009, p. 151):

*Em que pese posicionamento favorável acerca do *ativismo judicial*, por evidente não se confunde com o *poder normativo primário*, que é o poder outorgado pela Constituição para a edição de leis. Entretanto, o CNJ vai além do controvertido poder normativo primário, maneja o *ativismo judicial*, "criando" no bojo de suas decisões administrativas hipóteses de previsão legal a cargo da lei ou, quiçá, do próprio CNJ, mas no exercício do controvertido *poder normativo primário*. (Grifos do autor)*

O poder normativo primário, conforme posto anteriormente, foi conferido ao Poder Legislativo pela Constituição, como função típica, que admitiu, no entanto,

<sup>7</sup> De acordo com Barroso (2008, p. 04), "A idéia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas".

expressamente, que outros órgãos o exercesse excepcionalmente: arts. 51, IV<sup>8</sup>; 52, XIII<sup>9</sup>; 62; 84, VI<sup>10</sup> e 96, I, “b”<sup>11</sup>. da CF/88.

O terceiro argumento do Ministro para respaldar o exercício do poder normativo primário exercido pelo CNJ consiste em afirmar que esse modelo normativo não ofende o princípio da Separação dos Poderes ou mesmo o princípio federativo. Primeiro, porque o CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário e não está subordinado aos outros dois Poderes. Segundo, porque o “Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele”.

Esses argumentos definitivamente não dão legitimidade ao CNJ para, no exercício de suas atribuições, criar normas gerais e abstratas aptas a irradiar seus efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, vez que o Constituinte Derivado não lhe outorgou expressamente esse poder, nem tão pouco essa conclusão pode ser resultado de uma interpretação sistemática. Nesse sentido, aduz Peleja Júnior (2009, p. 157), “Como conclusão, não se pode compreender como implícita a exceção, e não a regra, invertendo-se a ordem natural e lógica das coisas, em uma ‘forçada’ interpretação sistemática”.

Não se pretende levar à discussão a importância da Resolução 07/2005 do CNJ, no que tange a sua finalidade ontológica – a extirpação do nepotismo no

<sup>8</sup> Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

*Omissis*

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

*Omissis*

<sup>9</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

*Omissis*

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

*Omissis*

<sup>10</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

*Omissis*

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

*Omissis*

<sup>11</sup> Art. 96. Compete privativamente:

I – aos tribunais:

*Omissis*

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

*Omissis*

âmbito dos tribunais –, mas a legitimidade do exercício do poder normativo primário. A vedação do nepotismo não é uma preocupação privativa do Poder Judiciário, mas presente também nos demais Poderes. Resultado disso foi a posterior edição da Súmula Vinculante n. 13.

O meio adequado para tratar o tema seria a edição de uma lei, pela parte legitimada constitucionalmente (art. 61 da CF/88), que uma vez em vigor, irradiaria seus efeitos no âmbito dos três Poderes, enxugando e limpando toda a Administração Pública da mácula do nepotismo.

De outro modo, seria necessária, ante o princípio da legalidade, a previsão expressa do texto constitucional admitindo o exercício do poder normativo primário pelo CNJ, o que só seria possível mediante a edição de uma Emenda Constitucional, pelo acionamento do Poder Constituinte Derivado.

Enquanto a doutrina aponta a origem do poder normativo primário do CNJ no inciso I, do § 4º, da CF/88, como Carvalho Filho (2008), por exemplo, a jurisprudência do STF, conforme visto, insere-a no inciso II, do mesmo dispositivo, no chamado núcleo normativo inexpresso. De uma forma ou de outra, não há previsão de norma constitucional expressa de modo a reconhecer ao órgão este poder.

Até o presente momento o CNJ já editou 140 (cento e quarenta) resoluções, tratando das mais diversificadas matérias, como administrativa, e até mesmo processual, como a Resolução n. 127, de 15 de março de 2011, que dispõe sobre o pagamento de honorários de perito, tradutor e intérprete, em casos de beneficiários da justiça gratuita, no âmbito da Justiça de primeiro e segundo graus; a Resolução n. 113, de 20 de abril de 2010, que dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, e dá outras providências; e a Resolução n. 30, de 07 de março de 2007, que dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. A última Resolução editada foi a Resolução n. 140, de 26 de setembro de 2011, que proibiu a atribuição de nomes de pessoas vivas aos bens públicos sob a administração do Poder Judiciário, conforme dados extraídos do sítio do CNJ.

Não se nega a importância da instituição do CNJ no ordenamento jurídico brasileiro, que tem contribuído para a retomada da credibilidade do Poder Judiciário ante o quadro em que se apresentava perante a sociedade. Entretanto, o reconhecimento do poder normativo primário pelo STF, não obstante a ausência de

norma constitucional expressa nesse sentido, ocasiona afronta ao princípio da legalidade, além de conferir **super poderes** ao CNJ, podendo acarretar insegurança jurídica no ordenamento jurídico pátrio, pois, amparando-se na lição de Montesquieu, todo homem que tem poder é levado a abusar dele.

## 4 O PODER DISCIPLINAR DO CNJ E A INDEPENDÊNCIA DA MAGISTRATURA

Não há poder sem controle. Essa é a assertiva que levou à consolidação do modelo dos freios e contrapesos, na separação das funções estatais, possibilitando que os Poderes exercessem um controle recíproco, através do exercício de funções atípicas.

Também os juízes não estão enclausurados dentro do Poder Judiciário, protegidos pelas garantias asseguradas pela Constituição Federal, imunes a qualquer tipo de controle. Isso degeneraria o Poder Judiciário, pois a ausência de responsabilidade geraria o arbítrio, provocando danos aos jurisdicionados.

A implementação de um controle da magistratura, visando melhorar a atuação da atividade jurisdicional, no entanto, encontra limitação na sua independência, que é uma garantia de imparcialidade dos juízes. Um sistema de controle judicial que não interfira nessa independência é a materialização de um Estado Democrático Constitucional de Direito.

### 4.1 A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NA ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO

Um dos atributos do Poder Judiciário, órgão da estrutura do Estado Democrático de Direito, imbuído da função jurisdicional, é a sua independência. Aliás, essa independência é estendida também aos demais Poderes do Estado no art. 2º da CF/88. Entretanto, é nos membros daquele órgão que ela se manifestará com mais intensidade, por consistir-se em garantia de uma atuação imparcial. Essa independência é caracterizada como prerrogativa do bojo democrático.

O conceito de independência pode ser extraído das lições de Rocha (1995):

A independência é a capacidade de tomar decisões sem interferências, influências, pressões ou ordens, sejam internas, isto é, provenientes do interior do próprio aparelho judiciário, sejam externas, isto é, vindas de outros poderes políticos ou econômicos ou de qualquer natureza.

Quanto a essas interferências, importa destacar aqui a posição de Häberle (1997, p. 31), para quem,

[...] seria errôneo reconhecer as influências, as expectativas, as obrigações sociais a que estão submetidos os juízes apenas sob o aspecto de uma ameaça a sua independência. Essas influências contêm também uma parte de legitimação e evitam o livre arbítrio da interpretação judicial.

Para Häberle (1997), portanto, os fatores que podem interferir na independência dos magistrados, são, de outra banda, além de necessários, responsáveis pela garantia de uma decisão judicial fundada numa interpretação constitucional e/ou legal integrada com a realidade, desvinculada de um processo de subsunção passivo.

É o próprio Rocha (1995) quem classifica a independência do Judiciário. Para ele, é preciso distinguir o Judiciário, enquanto instituição, e o juiz, enquanto membro. Assim, tem-se a independência do Judiciário-instituição, que pode ser política e organizativa, e a independência dos membros do Judiciário, que pode ser funcional e administrativa. A independência pode ainda ser classificada quanto à origem das pressões sobre ela exercidas. Nesse sentido, são internas quando são oriundas da própria estrutura do Poder Judiciário, e externas, quando exteriores a essa estrutura.

A necessidade de se garantir a presença de um juiz independente, como ator da atuação jurisdicional, decorre do direito fundamental do cidadão a uma tutela jurisdicional alicerçada no devido processo legal, perante uma autoridade competente (art. 5º, LIII, CF/88), independente e imparcial.

A independência da magistratura serve para garantir uma atuação livre – sem interferência – fator esse responsável pela garantia dos preceitos democráticos, e se reflete na própria independência do Poder Judiciário, e é responsável por garantir à instituição o seu livre desempenho, resguardando-a das pressões do Executivo e do Legislativo, sendo indispensável à preservação da Separação dos Poderes e ao respeito aos direitos fundamentais.

## 4.2 OS TIPOS DE RESPONSABILIDADE

No exercício de sua função jurisdicional, o juiz deve atuar com responsabilidade, de acordo com os preceitos constitucionais e legais. É a responsabilidade judicial, que possibilita a aplicação de uma sanção em caso de violação desse dever.

Segundo Cappelletti (*apud* Peleja Júnior, 2009), a responsabilidade pode ser: política; social, ou perante o público em geral; jurídica do Estado (substitutiva), podendo ser exclusiva ou concorrente com a responsabilidade pessoal do juiz; jurídica ou pessoal do juiz.

A responsabilidade política ocorre perante órgãos políticos (legislativo ou executivo), apurada em procedimento não jurisdicional, com base em critérios políticos. É comum em países da *common law*, em que, muitas vezes, os juízes são nomeados para um determinado período, não gozando, pois, da garantia da vitaliciedade. Pode resultar em **destituição**, **não recondução** e em **impeachment**. A distinção entre esses institutos pode ser extraída das lições de Laspro (2000) que destaca o fato da destituição ser a perda do cargo por decisão de um órgão não-jurisdicional, geralmente, o Executivo; a não recondução consistir em privar o magistrado de ser reconduzido ao final do seu mandato, uma vez não correspondida as expectativas do grupo que representava; no impeachment, o juiz ser processado perante órgão distinto do Judiciário, normalmente o Legislativo, podendo ser destituído se a sua conduta pessoal ou a forma como exerce a função jurisdicional for incompatível com a magistratura.

Peleja Júnior (2009, p. 180) destaca que é possível visualizar no CNJ características do controle político:

[...] na composição mista com a indicação de representantes indicados pelo Executivo e Legislativo e apuração das faltas e punição do magistrado via procedimento não jurisdicional, inclusive com poderes de avocação, revisão de procedimentos julgados a menos de um ano e poder de determinar a remoção, disponibilidade e aposentadoria (art. 103-B, § 4º, III e IV). A composição mista, *em tese*, funciona como um sistema de freios e contrapesos dentro do próprio Poder Judiciário, em que os magistrados impedem a transformação da responsabilidade disciplinar em política, e os membros estranhos à magistratura impedem que o espírito de corpo prevaleça.

A responsabilidade social ocorre perante a sociedade, bem como por organismos, grupos sociais ou mesmo o público em geral. É realizada, por exemplo, por meio da eleição de juízes pela população. A crítica que se firma quanto a esse tipo de controle está no fato de os juízes julgarem as lides com a preocupação de agradar seus eleitores, ante o medo de terem seus mandatos revogados. É nesse tipo de responsabilidade que sobressai a necessidade de motivação das decisões judiciais, de modo a possibilitar o controle pela sociedade.

A responsabilidade jurídica do Estado consiste em ressarcir a vítima de um dano sofrido pela ação de seus agentes. Essa responsabilidade pode ser exclusiva ou concorrente com a responsabilidade pessoal do juiz. Constitui garantia de independência dos magistrados, a vedação de que os mesmos estejam sujeitos à responsabilidade quando no exercício de suas funções típicas, exceto quando a lei expressamente autorize o contrário. A regra, conforme se verá adiante, é a responsabilidade objetiva do Estado, independente de culpa, podendo a vítima do dano voltar-se diretamente ao Estado para obter o seu ressarcimento, tendo este, por sua vez, o direito de regresso contra o magistrado. Sobre o comando normativo inserto no art. 43, do CC e no art. 37, § 6º, da CF/88, que consagram a responsabilidade objetiva do Estado, pondera Diniz (2009, p. 644-655):

Com essas assertivas a Constituição e o Código Civil consagram a idéia de que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado respondem pelos danos que seus funcionários causem a terceiro, sem distinção da categoria do ato, mas tem ação regressiva contra o agente quando tiver havido culpa deste, de forma a não ser o patrimônio público desfalcado pela sua conduta ilícita. Adota, portanto, nas relações entre o Estado e o administrado a *responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito público*, por comportamento danoso de seu funcionário, fundada na teoria do risco, segundo a qual basta, para que o Estado responda civilmente, que haja dano, nexos causal com o ato do funcionário e que o funcionário se ache em serviço no momento do evento prejudicial a direito particular, não requerendo a averiguação do dolo ou culpa do agente público, sendo suficiente que, nessa qualidade, tenha causado dano a terceiro. (Grifos da autora)

Ao contrário de Diniz (2009), Meirelles (2010) entende que o fundamento da responsabilidade objetiva do Estado é a teoria do risco administrativo, não se exigindo a presença dos elementos culpa do agente e falta do serviço. Com relação à ação regressiva do Estado contra o funcionário, a responsabilidade será subjetiva, pois o direito de regresso se baseia na culpa deste.

A responsabilidade jurídica ou pessoal do juiz se desenvolve nas searas penal, civil e disciplinar. As duas primeiras serão tratadas no tópico seguinte, quando se mostrará sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto à responsabilidade disciplinar, Peleja Júnior (2009, p. 188) pondera que sua “finalidade é assegurar que os juízes, no papel de funcionários públicos *lato sensu*, observem seus deveres de ofício, esquivando-se das condutas indevidas”.

Apesar de sujeitos a esse tipo de responsabilidade, as regras aplicáveis aos juízes não de ser diversas das aplicáveis aos servidores públicos, tendo em vista a necessidade de se preservar a independência dos magistrados.

Cappelletti (*apud* Pelaja Júnior, 2009) adverte que existem dois tipos de degeneração da responsabilidade disciplinar, consistentes em: transformar a responsabilidade disciplinar em instrumento de sujeição dos juízes aos poderes políticos; concentrar a responsabilização disciplinar nas mãos da própria magistratura. Como meios de combate a essas degenerações, o autor cita: excluir a participação do Executivo; tipificar as situações passíveis de sanções disciplinares; dotar o procedimento disciplinar das garantias essenciais dos procedimento jurisdicional; submeter as decisões do procedimento disciplinar a recursos de caráter jurisdicional; e criar órgãos especiais, com atribuição do poder disciplinar, com ou sem recurso de suas decisões a órgãos jurisdicionais.

O segundo tipo de degeneração, segundo Peleja Júnior (2009, p. 189), “consiste no ‘isolamento’ da magistratura, transformada em um ente enclausurado e separado do restante sistema estatal e da sociedade em geral, contrapondo-se à sua real missão: prestar serviços aos cidadãos”.

A composição híbrida do CNJ, com a participação de membros externos a magistratura, traduz-se em combate a esse tipo de degeneração. Entretanto, a maneira pela qual são escolhidos esses membros laicos (sujeição à nomeação pelo Presidente da República, após aprovação pela maioria absoluta do Senado) parece sujeitar o órgão a interferências de outros órgãos políticos (Executivo e Legislativo).

No ordenamento jurídico brasileiro é possível visualizar a manifestação dessas quatro espécies de responsabilidade, ainda que indiretamente. A responsabilidade jurídica do Estado está expressamente prevista, seja na CF/88, seja na legislação infraconstitucional. A composição híbrida do CNJ atribui ao controle exercido por esse órgão característica de um controle político. Além disso, a possibilidade de os ministros do STF e os membros do CNJ poderem ser

responsabilizados perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (art. 52, II, CF/88), também caracterizaria essa forma de controle. Apesar de não acarretar nenhuma consequência direta, a sociedade também exerce controle sobre a atuação jurisdicional, visto que a própria Constituição lhe assegura, em seu art. 93, inciso IX, a publicidade de todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, bem como a obrigatoriedade de fundamentação de suas decisões. A instituição do próprio CNJ, via EC n. 45/2004, foi resultado da pressão que a sociedade exerceu sobre o Poder Legislativo, ante a sensação de impunidade que maculava o Poder Judiciário.

#### 4.2.1 *A responsabilidade judicial*

O poder disciplinar conferido ao CNJ está inserido nos §§ 4º e 5º do art. 103-B, da CF/88 e para se entender o alcance e a abrangência desse poder é necessário analisar a responsabilidade dos juízes decorrente dos atos judiciais e de sua conduta.

Canotilho (2002) destaca que a Constituição portuguesa consagra o princípio da irresponsabilidade dos juízes, segundo o qual, os juízes não podem ser responsabilizados por suas decisões, salvo as exceções contidas na lei. Sua função é garantir a independência dos magistrados, de molde a não imprimir-lhes o medo de uma punição ou a esperança de um prêmio. Admite-se, no entanto, a punição em caso de crime ou desvio de conduta, conforme ocorre na Inglaterra e nos Estados Unidos.

A irresponsabilidade dos juízes se funda em três pilares: (i) os atos jurisdicionais típicos seriam, a priori, insuscetíveis de gerar a responsabilização, por ser o juiz uma manifestação da soberania estatal (princípio da soberania); (ii) as decisões judiciais sempre prejudicarão uma das partes, deixando-a insatisfeita e o princípio do duplo grau de jurisdição garante a recorribilidade das decisões que não agradem as partes; (iii) a segurança jurídica alcançada pelo manto da coisa julgada constitui-se em barreira à pretensão da parte em que lhe seja reparado um dano, não tendo ela feito uso dos recursos que a lei lhe dispunha.

No Brasil, em sede constitucional, duas normas disciplinam a responsabilidade judicial: o art. 5º, inciso LXXV e o § 6º do art. 37. Esta última consagra a responsabilidade objetiva do Estado em face dos atos causadores de dano praticados por seus agentes, admitindo direito de regresso em relação ao magistrado em caso de dolo ou culpa. Em regra, os atos judiciais, enquanto espécie de serviço público, sujeitam-se à responsabilidade disciplinada neste dispositivo, considerando-se o juiz um agente público que age em nome do Estado. A responsabilidade direta e objetiva do Estado, nesses casos, é baseada na teoria do risco administrativo<sup>12</sup>.

O art. 5º, LXXV, CF/88, por sua vez, estabelece: “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”. Neste caso, haverá responsabilidade do Estado em duas hipóteses: *por erro judiciário* e *se o condenado ficar preso além do tempo fixado na sentença*. Para Peleja Júnior (2009), no primeiro caso, não se distingue a esfera cível da penal, sendo possível a indenização por erro judiciário decorrente da conduta culposa do juiz no âmbito cível.

Contrariamente a essa posição, Carvalho Filho (2008, p. 539), para quem, o legislador constituinte quis “guindar à esfera constitucional a norma legal anteriormente contida no Código de Processo Penal, sem, todavia, estender essa responsabilidade a atos de natureza cível”. E arremata:

[...] em nosso entendimento, portanto, se um ato culposos do juiz, de natureza cível, possibilita a ocorrência de danos à parte, deve ela valer-se dos instrumentos recursais e administrativos para evita-los, sendo inviável a responsabilização civil do Estado por fatos desse tipo. A não ser, os juizes perderiam em muito a independência e a imparcialidade, bem como permaneceriam sempre com a insegurança de que atos judiciais de seu convencimento pudessem vir a ser considerados resultantes de culpa em sua conduta.

Percebe-se assim que o autor admite, no entanto, a responsabilização em caso de atos funcionais, como os atos ou omissões praticados fora do processo, como por exemplo, o atraso no julgamento dos processos. Todavia, a responsabilidade aqui admitida é a responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, §

<sup>12</sup> Para Meirelles (2010, p. 682), “A teoria do risco Administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano, só do ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado”.

6º, CF/88), com possibilidade de direito de regresso contra o magistrado responsável pelo ato danoso.

De acordo com a segunda parte do inciso LXXV, do art. 5º, o direito a indenização exige tão somente a verificação de uma situação objetiva, qual seja, de o condenado ficar preso além do tempo fixado na sentença.

Em quaisquer desses casos, isto é, quer por erro, na hipótese do inciso LXXV, do art. 5º, da CF/88, quer objetiva, na hipótese do art. 37, § 6º, da CF/88, a responsabilidade decorrente do serviço judiciário é sempre direta em relação ao Estado, que poderá exercer o direito de regresso contra o magistrado, em caso de dolo, culpa ou fraude.

Outro dispositivo que prevê a responsabilização judicial é o art. 630 do CPP:

Art. 630. O Tribunal, se o interessado o requerer, poderá reconhecer o direito a uma justa indenização pelos prejuízos sofridos.

§ 1º. Por essa indenização, que será liquidada no juízo cível, responderá a União, se a condenação tiver sido proferida pela justiça do Distrito Federal ou de Território, ou Estado, se o tiver sido pela respectiva justiça.

§ 2º. A indenização não será devida:

a) se o erro ou a injustiça da condenação proceder de ato ou falta imputável ao próprio impetrante, como a confissão ou a ocultação de prova em seu poder;

b) se a acusação houver sido meramente privada.

Este dispositivo condiciona o exercício do direito de pleitear a indenização à propositura da ação de revisão criminal, sendo por essa razão alvo de crítica da doutrina, como Cahali (2007), que não admite a imposição de limite à responsabilização.

O art. 49 da LOMAN quase que reproduz a redação do art. 133 do CPC:

Art. 133. Responderá por perdas e danos o juiz, quando:

I – no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude;

II – recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte.

Estes dispositivos regulam a responsabilidade pessoal do juiz em caso de dolo, fraude ou desídia do magistrado, especificamente quanto ao inciso II, visto que, quanto ao inciso I, o mesmo se enquadra na regra geral da responsabilidade objetiva do Estado, que pode exercer o direito de regresso em face do magistrado.

Contudo, apesar de o referido dispositivo possibilitar a responsabilização direta e pessoal do magistrado em caso de dolo, não se pode descurar que o juiz, conforme adverte Carvalho Filho (2008, p. 538),

[...] é um agente do Estado. Sendo assim, não pode deixar de incidir também a regra do art. 37, § 6º, da CF/88, sendo, então, civilmente responsável a pessoa jurídica federativa (a União ou o Estado-membro) assegurando-se-lhe, porém, direito de regresso contra o juiz.

Nem mesmo a norma contida no art. 49 da LOMAN estabelece a responsabilidade direta do juiz, mas mediante ação regressiva do Estado.

Art. 49. Responderá por perdas e danos o magistrado, quando:  
I – no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude;  
II – recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento das partes.  
Parágrafo único. Reputar-se-ão verificadas as hipóteses previstas no inciso II somente depois que a parte, por intermédio do Escrivão, requerer ao magistrado que determine a providência, e este não lhe atender o pedido dentro de dez dias.

Isso sob o mesmo argumento de que o juiz é também um agente do Estado, pois admitir-se, ao contrário a responsabilidade civil direta e pessoal do magistrado, poderia resultar em um sistema perigoso de sujeição dos juízes, já que a atuação judicial sempre resultará em insatisfação de uma das partes na jurisdição contenciosa. A isso, Cappelletti (*apud* Peleja Júnior, 2009) chama degeneração da responsabilidade judicial, que acarreta o enfraquecimento da magistratura.

O modelo de responsabilidade judicial adotado pelo Brasil parece se enquadrar naquele concebido em função dos “consumidores” ou da “responsabilização social”, conforme classificação de Cappelletti (*apud* Peleja Júnior, 2009, p. 196), pois admite a responsabilidade de forma a não sobrepujar a independência. Para o autor, “o poder, para não degenerar, nunca deve ser deixado sem controle, e que, igualmente, quem tem o poder de controle, não deve ser irresponsável no exercício de tal poder”.

Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, admite-se a responsabilização dos juízes nos casos expressamente consignados na lei sem, no entanto, atingir a sua independência, de modo a assegurar-lhes o exercício de suas funções sem pressões externas capazes de macular o devido processo legal.

#### 4.3 A COMPETÊNCIA DISCIPLINAR DO CNJ

A EC n. 45/2004 cuidou de dotar o CNJ de amplos poderes disciplinares, inserindo no art. 103-B da Constituição as atribuições desse órgão que se consubstanciam no exercício desse poder.

Inicialmente identifica-se como manifestação do poder disciplinar, o disposto no inciso II, do § 4º, do art. 103-B, da CF/88, que traz como atribuição do CNJ, a apreciação, de ofício ou mediante provocação, da legalidade dos atos administrativos praticados pelos membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo, para isso, 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.

Também se verifica a atuação disciplinar do Conselho nos incisos III e V, também do § 4º, e ainda no § 5º do mesmo dispositivo:

Art. 103-B *Omissis*

[...]

§ 4º *Omissis*

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

II – exercer as funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral;

III – requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.

Cumprido destacar, preliminarmente, que as corregedorias dos tribunais detêm competências disciplinares, conforme se depreende da leitura da alínea “b”,

do inciso I, do art. 96, da CF/88, competindo aos tribunais velar pelo exercício da atividade correicional respectiva.

Observa-se assim, a existência de uma espécie de dupla competência disciplinar: a competência das corregedorias dos tribunais e a competência do CNJ, sendo que a EC n. 45/2004, não tratou de delimitar os seus limites, perdendo o constituinte derivado uma ótima oportunidade para isso. Necessário seria ter sido estabelecido a competência disciplinar originária do CNJ, obedecida a competência dos tribunais, de tal forma que o Conselho só agiria depois de as corregedorias dos tribunais terem exercido o seu papel, numa espécie de dupla instância, funcionando o CNJ “como órgão administrativo recursal, ressaltando-se seu poder advocatório em casos excepcionais – omissão ou irregularidade na apuração, por exemplo. – ou originário em caso de inércia das corregedorias dos tribunais”, conforme pondera Peleja Júnior (2009, p. 233).

Isso porque a falta de regulamento nesse sentido faz do CNJ uma espécie de “Super-Corregedoria”, um “órgão repressivo máximo”, nas palavras de Peleja Júnior (2009), correndo-se o risco de se transformar o poder disciplinar em espécie de controle político da magistratura, em prejuízo de sua independência.

Diante desse quadro, o CNJ tem agido de forma a impor a atuação dos magistrados em determinado sentido. Isso porque o medo da punição os leva a exercer as suas atribuições de acordo com a ideologia que lhes é imposta através dos procedimentos disciplinares que são submetidos ao Conselho, acarretando o ferimento à independência dos juízes, princípio fundamental à estrutura do Poder Judiciário, conforme advertia Rocha (1995, p. 49-50), antes mesmo da instituição do Conselho, mas plenamente aplicável ao caso:

Então, a articulação piramidal do Judiciário, submetendo o magistrado a controles e induzindo-o, pelo temor, a uma posição de “conformismo” a respeito das orientações derivadas do vértice da pirâmide, mostra-se incompatível com a essência da atividade julgadora que é a independência no seu exercício. Atinge, portanto, a independência interna do juiz já que o condicionamento provém dos centros de poder internos ao judiciário.

Diante desse quadro, Peleja Júnior (2009, p. 234) vislumbra:

[...] a necessidade da criação de uma “filtragem” para a apuração das denúncias, um “secretariado executivo”, nos moldes em que há na “*California Judicial Commission*”, instituída na Califórnia (EUA), em 1960 e

com imenso sucesso, foi adotada, em menos de 20 (vinte) anos, por mais de 30 (trinta) Estados da União, além de servir como modelo para Comissão semelhante instituída, em 1971, pelo Canadá. A composição da "*California Judicial Commission*" é mista e ela pode receber reclamações apresentadas por qualquer cidadão, reclamações que são "filtradas" por um "secretário executivo".

Um traço importante desse sistema, destaca Peleja Júnior (2009, p. 190), é que a *California Judicial Commission* "apenas recomenda à Corte Suprema do Estado Californiano a aplicação de sanções disciplinares, 'que incluem a censura, o pensionamento e a remoção'". Distingue-se, pois, do CNJ pelo fato de a Corte Suprema aplicar a sanção independentemente da recomendação da Comissão, enquanto que o Conselho brasileiro tem autonomia para aplicar as sanções disciplinares.

Com o objetivo de uniformizar as normas relativas ao procedimento disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades, o CNJ editou a Resolução n. 135, de 13 de julho de 2011. Os arts. 12<sup>13</sup> e 13<sup>14</sup> desta Resolução dispõem sobre a competência e o início dos processos administrativos disciplinares contra os magistrados. As penas disciplinares aplicáveis vão desde a advertência até a pena de demissão, conforme determina o art. 3º:

Art. 3º. São penas disciplinares aplicáveis aos magistrados da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar, da Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios:

- I – advertência;
- II – censura;
- III – remoção compulsória;
- IV – disponibilidade;
- V – aposentadoria compulsória;
- VI – demissão.

O art. 12 dessa Resolução permite ao CNJ julgar processos disciplinares em única instância, nos casos em que entender relevante, sem qualquer possibilidade de recurso, em contradição com o sistema processual brasileiro, que admite a

<sup>13</sup> Art. 12. Para os processos administrativos disciplinares e para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, é competente o Tribunal a que pertença ou esteja subordinado o magistrado, sem prejuízo da atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Parágrafo único. Os procedimentos e normas previstos nesta Resolução aplicam-se ao processo disciplinar para apuração de infrações administrativas praticadas pelos Magistrados, sem prejuízo das disposições regimentais respectivas que com elas não conflitam.

<sup>14</sup> Art. 13. O processo administrativo disciplinar poderá ter início, em qualquer caso, por determinação do Conselho nacional de Justiça, acolhendo proposta do Corregedor Nacional ou deliberação do seu Plenário, ou por determinação do Pleno ou Órgão Especial, mediante proposta do Corregedor, no caso de magistrado, de primeiro grau, ou ainda por proposta do Presidente do Tribunal respectivo, nas demais ocorrências.

discussão em pelo menos dois graus de jurisdição. A despeito disso, pontua Peleja Júnior (2011),

Em nosso sistema, o mais odiado criminoso, que cometeu inúmeras barbáries -latrocínio, estupros diversos de mulheres e crianças, homicidas por paga - , tem direito a três ou quatro possibilidades de análise de sua causa (juiz, tribunal, STJ e STF). No mínimo, terá duas. Já no caso dos juizes, a decisão do CNJ, nos casos que o órgão entender pertinente, será **única: imutável e indiscutível.** (Grifos do autor)

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF contra a Resolução 135 do CNJ (ADI n. 4638), alegando a sua inconstitucionalidade formal, além de apontar a inconstitucionalidade material de vários dispositivos. Dentre os argumentos apresentados na petição inicial, a Associação destaca o fato de a matéria não se encontrar dentre as competências atribuídas ao CNJ pela Constituição, sendo, ao contrário, ora matéria privativa dos Tribunais, conforme determina o art. 96, incisos I e II, da CF/88, quanto às penas de censura e advertência, assim disciplinada pelo art. 48 da LOMAN: “os Regimentos Internos dos Tribunais estabelecerão o procedimento para a apuração de faltas puníveis com advertência ou censura”, ora matéria de competência privativa da legislação complementar, conforme o art. 93, *caput*, incisos VIII e X, da CF/88, quanto às penas de remoção, disponibilidade e aposentadoria, disciplinada pelo art. 27 da LOMAN:

Art. 27. O procedimento para a decretação da perda do cargo terá início por determinação do Tribunal, ou do seu Órgão Especial, a que pertença ou esteja subordinado o magistrado, de ofício ou mediante representação fundamentada do Poder Executivo ou Legislativo, do Ministério Público ou do Conselho Federal ou Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

*Omissis*

O julgamento desta ADI estava na pauta de julgamentos do STF do dia 28 de setembro de 2011. Entretanto, temendo que o julgamento da ação acarrete a limitação da atuação correicional do CNJ, a Ministra Eliana Calmon, Corregedora Nacional de Justiça, afirmou em entrevista: “Já disse e está em todos os jornais. Acho que isto é o primeiro caminho para a impunidade da magistratura, que hoje está com gravíssimos problemas de infiltração de bandidos que estão escondidos atrás da toga”, conforme Santos (2011).

O Presidente do CNJ, também presidente do STF, Ministro Cezar Peluso, reagiu às declarações da Ministra, lendo nota no início da 135ª sessão plenária, do dia 27 de setembro, assinada por ele e por mais 12 (doze) integrantes do Conselho. Eis trecho da nota publicada no sítio do CNJ:

A respeito de declarações publicadas em jornais desta data, que de forma generalizada ofendem a idoneidade e a dignidade de todos os magistrados e de todo o Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, no exercício do dever constitucional de velar pela integridade da magistratura, repudia, veementemente, acusações levianas que, sem identificar pessoas, nem propiciar qualquer defesa, lançam, sem prova, dúvidas sobre a honra de milhares de juízes que diariamente se dedicam ao ofício de julgar com imparcialidade e honestidade, garantindo a segurança da sociedade e a estabilidade do Estado Democrático de direito, e desacreditam a instituição perante o povo.

A nota, que atingiu a Ministra Eliana Calmon indiretamente, deflagrou uma crise no CNJ, e no próprio Poder Judiciário, com reação de vários órgãos, como da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<sup>15</sup>. De acordo com Carneiro (2011), do Jornal do Brasil, “O Conselho Nacional de Justiça passa por uma crise sem precedentes, desde que foi criado, há seis anos”.

Depois de o fato ganhar repercussão na imprensa nacional, 06 (seis) conselheiros que assinaram a nota com Peluso recuaram do apoio ao Ministro, divulgando artigo, cujo objetivo é distinguir a reação às declarações da Ministra e o que pensam sobre as competências do CNJ, conforme noticiou a Associação do Ministério Público de Minas Gerais. De acordo com a instituição,

Esses conselheiros afirmam discordar do tom adotado pela ministra na entrevista, mas concordam com Eliana Calmon na defesa da competência do conselho de instaurar processos disciplinares contra magistrados, independentemente de terem sido investigados pelas corregedorias dos tribunais locais.

De acordo com Passarinho (2011), a Ministra Eliana Calmon afirmou ao G1, sítio de notícias da Rede Globo, que “o Superior Tribunal de Justiça (STJ) rejeitou ‘pedidos’ para que fosse divulgada pela corte uma nota de repúdio às declarações

---

<sup>15</sup> De acordo com Santos (2011), o presidente da OAB, Ophir Cavalcante, afirmou em nota: “Essa ação da AMB fará com que haja um retorno às trevas e à escuridão no Judiciário. Será um grave retrocesso, uma vez que o CNJ abriu o Judiciário, deu-lhe transparência, sobretudo com as punições que efetivou. Essa ação tem como objetivo fazer com que o Judiciário volte a ser uma caixa-preta, cenário com o qual a OAB não pode concordar”.

dela. ‘Uma coisa boa é que ontem eles pediram para o STJ divulgar uma nota de condenação às minhas declarações, mas o tribunal decidiu que não vai fazer isso’, afirmou”.

A Revista Veja, em reportagem de Lopes e Nistal (2011), intitulada “OS BANDIDOS DE TOGA”, denunciou que realmente existem criminosos disfarçados de magistrados. Analisando dados de 15 (quinze) operações da Polícia Federal contra magistrados, a reportagem revelou que 39 foram investigados; desses, apenas 07 (sete) foram julgados até agora; apenas 02 (dois) foram condenados; e apenas 01 (um) continua preso (domiciliarmente).

As discussões continuarão enquanto o STF não julgar a ADI 4638. Caberá ao Pretório Excelso a última palavra acerca da competência disciplinar do CNJ. O julgamento da ação foi adiado depois do embate ente Peluso *versus* Calmon. Melhor mesmo que os ânimos se arrefeçam para que não se chegue a nenhuma decisão contrária ao Estado Democrático e à sociedade, que anseia por um Poder Judiciário acima das corrupções e mazelas que impregnam os demais Poderes do Estado.

Não se defende que o CNJ não exerça funções disciplinares, até porque suprimir-lhe essa tarefa é torná-lo um órgão sem efetividade. O grande problema está na ausência de regulamentação da matéria ou, como é o caso da Resolução 135 do CNJ, de regulamentação imprópria, ferindo princípios consagrados pela ordem constitucional, como da legalidade e da independência dos magistrados. Impõe-se que os operadores do direito denunciem as inconstitucionalidades e ilegalidades na atuação do CNJ, de molde a provocar a Corte Suprema a rever seu posicionamento acerca desse órgão, pois que a mesma tem se restringido apenas a referendar todas as ações do Conselho.

## 5 O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO CNJ

O CNJ, além de exercer o poder normativo primário, por meio da edição de Resoluções que carregam os atributos da generalidade, imperatividade e abstratividade, ferindo o princípio da legalidade, de exercer amplos poderes disciplinares, ante a falta de regulamentação legal nesse sentido, ferindo a independência da magistratura, esse órgão exerce ainda o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, usurpando essa função do STF, dos tribunais e juízes de primeiro grau, já que o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu, quanto ao órgão responsável pelo controle de constitucionalidade, o monopólio jurisdicional, atribuindo a estes órgãos a tarefa de assegurar a supremacia da Constituição e bem assim a compatibilidade de todo o ordenamento jurídico aos princípios e normas nela estabelecidos, ferindo o princípio da supremacia da Constituição.

Neste Capítulo, depois de tratar dos aspectos gerais do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, analisar-se-á de que forma o CNJ vem exercendo esse controle.

### 5.1 ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O constitucionalismo moderno, entendido como movimento político-jurídico voltado ao estabelecimento de regimes constitucionais definidores da organização do Estado e da limitação do poder estatal através de um sistema de direitos e garantias fundamentais, resultou no surgimento das constituições escritas e rígidas, compreendidas como o conjunto de normas fundamentais que inauguram uma nova ordem jurídica, protegidas por um sistema que dificulta a sua alteração por meio da exigência de procedimentos específicos e solenes, previsto em seu próprio texto<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> No caso brasileiro, as normas gerais acerca do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estão esculpidas na Constituição, que prevê a competência para julgamento das ações diretas (art. 102, CF/88), os legitimados (art. 103, CF/88), deixando a cargo da legislação infraconstitucional a regulamentação da matéria: Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória

Associada a essa ideia de rigidez constitucional está a noção de supremacia da constituição. O processo mais solene de alteração da Constituição torna suas normas superiores às demais normas existentes no ordenamento jurídico. Além disso, é imperioso destacar que essa superioridade é também decorrente da fonte que a originou: o poder constituinte originário.

Assim é que se justifica a existência de um sistema escalonado de normas, em que a Constituição se apresenta como a base de toda a ordem jurídica, constituindo-se o seu fundamento de validade, de modo que todas as normas jurídicas deverão estar a ela ajustadas. Nesse sentido, e defendendo a existência de um **princípio da constitucionalidade**, Cunha Júnior (2011, p. 33-34),

*Em decorrência dessa irrecusável posição de norma jurídica suprema, exige a Constituição que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e regras que ela adota. Essa indeclinável e necessária compatibilidade vertical entre as leis e atos normativos com a Constituição satisfaz, por sua vez, o princípio da constitucionalidade: todos os atos normativos dos poderes públicos só são válidos e, conseqüentemente, constitucionais, na medida em que se compatibilizem, formal e materialmente, com o texto supremo. (Grifos do autor)*

Conforme ensina o próprio Cunha Júnior (2011), a compatibilidade formal é verificada através da observância das regras relativas ao processo legislativo previsto na Carta Magna, enquanto que a compatibilidade material está relacionada ao conteúdo da norma, que deve guardar relação com o conteúdo da Constituição.

É necessário, porém, que existam mecanismos para se preservar essa supremacia constitucional, garantindo-se a compatibilidade de todo o sistema normativo à Carta Maior e afastando as normas jurídicas a ela incompatíveis. É nesse contexto que surge o controle de constitucionalidade, intimamente ligado à ideia de rigidez e supremacia da Constituição. Nesse sentido, Moraes (2010, p. 710):

*A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário.*

---

de constitucionalidade perante o STF; e a Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da CF. A Lei n. 12.063, de 27 de outubro de 2009, acrescentou o Capítulo II-A à Lei n. 9.868/1999, para estabelecer a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

É importante destacar que além de garantir a supremacia da Constituição, o controle de constitucionalidade se constitui também em garantia dos direitos fundamentais, coibindo os arbítrios do poder estatal e delineando sua atuação, preservando assim, o Estado de Direito.

O conceito de controle de constitucionalidade é dado por Cunha Júnior (2011, p. 40):

O controle de constitucionalidade, enquanto garantia de tutela da supremacia da Constituição, é uma atividade de fiscalização da validade e conformidade das leis e atos do poder público à vista de uma Constituição rígida, desenvolvida por um ou vários órgãos constitucionalmente designados.

Desse conceito podem ser extraídos os pressupostos do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos: a existência de uma constituição formal e escrita; a compreensão da Constituição como norma jurídica fundamental, rígida e suprema, de molde a distingui-la das demais normas jurídicas; a existência de um ou mais órgãos com competência para realizar esse controle, conforme Cunha Júnior (2011).

Podem ser identificados várias manifestações ou modelos de controle de constitucionalidade no direito comparado. Entretanto, o presente trabalho cingir-se-á a analisar o modelo adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista os objetivos do mesmo.

Quanto ao momento de realização, o controle pode ser preventivo, quando realizado antes da norma maculada ingressar no ordenamento jurídico, ainda na fase de sua elaboração. É realizado pelas Comissões de Constituição e Justiça (art. 58 da CF/88) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal através de pareceres, em que se identificarão os vícios que tornam os projetos de lei incompatíveis com a Constituição. Também é realizado através do veto jurídico do Chefe do Executivo (art. 66, § 1º, CF/88), quando entender inconstitucional o projeto de lei. O Poder Judiciário também realiza o controle prévio pela via de exceção, quando é acionado mediante a impetração de mandado de segurança por parlamentar objetivando assegurar-lhe o direito líquido e certo de participar de um processo legislativo que não esteja eivado de vício de inconstitucionalidade, o que ocorreria, por exemplo, quando um projeto de emenda constitucional objetivasse restringir os direitos e garantias individuais, tendo em vista a matéria se constituir em cláusula pétrea (art.

60, § 4º, IV, CF/88). Desta forma, o controle prévio ou preventivo pode ser realizado pelos três Poderes.

Ainda quanto ao momento de sua realização, o controle é repressivo quando é realizado durante a vigência da lei ou ato normativo, isto é, após o seu processo de elaboração. Aqui também existe a possibilidade dessa espécie de controle ser exercido pelas três esferas de Poder.

O Poder Legislativo exerce o controle repressivo em duas hipóteses. A competência atribuída ao Congresso Nacional, prevista no art. 49, inciso V, da CF/88, de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (art. 84, IV, CF/88) ou dos limites de delegação legislativa (art. 68 da CF/88), consubstancia-se em controle de constitucionalidade posterior à edição do ato normativo. Outra hipótese diz respeito ao processo de conversão das medidas provisórias em lei, uma vez que, nestes casos, não verificados os requisitos de relevância e urgência, o Poder Legislativo poderá retirar-lhes a eficácia (art. 62, *caput* e § 5º da CF/88). Pode ocorrer também de a medida provisória tratar de matéria vedada pelo § 1º do art. 62, da CF/88, competindo ao Poder Legislativo impedir sua conversão em lei, retirando-lhe sua eficácia.

Moraes (2010, p. 714), amparado na jurisprudência do STF, defende que o Chefe do Poder Executivo poderá “determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos normativos que considerar inconstitucionais”. O autor enxerga nessa prerrogativa o exercício do controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Executivo.

O controle repressivo jurisdicional, exercido pelo Poder Judiciário, foi a regra adotada pelo legislador constituinte, competindo a este órgão a análise da compatibilidade de uma lei ou ato normativo com a Constituição, posteriormente à elaboração dessas normas, extirpando-as do ordenamento jurídico, uma vez verificada a incompatibilidade.

Havendo previsão de um órgão distinto dos três Poderes, com a atribuição de garantir a supremacia da Constituição, exercendo o controle de constitucionalidade, diz-se que o controle é político. Cunha Júnior (2011) adverte que o controle preventivo exercido pelas Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas, bem como o veto jurídico do Chefe do Executivo (art. 66, § 1º, CF/88), e ainda o controle repressivo exercido pelo Congresso Nacional, nos casos de sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder

regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (art. 49, V, CF/88) e de rejeição de medidas provisórias (art. 62, § 3º, CF/88) constituem-se em certo tipo de controle político.

Em que pese a observação do autor acima delineada, o sistema de controle adotado pelo Brasil é o jurisdicional misto, uma vez que é realizado pelo Poder Judiciário, seja de forma concentrada, seja através de qualquer juiz ou tribunal (controle difuso). Lenza (2008) identifica outra espécie de controle adotado pelos Estados. Trata-se do controle híbrido, em que o controle de constitucionalidade de algumas normas se dá perante um órgão distinto dos três Poderes, enquanto o controle de outras se dá perante o Poder Judiciário.

Quanto ao número de órgãos com competência para o exercício do controle de constitucionalidade, temos: o controle difuso e o controle concentrado. Pelo controle difuso, qualquer juiz ou tribunal pode apreciar a constitucionalidade de um ato normativo submetido a sua apreciação. É exercido pela via incidental, isto é, quando a inconstitucionalidade é arguida incidentalmente, no curso de um processo, como fundamento do pedido. Neste caso, o controle é atribuído a uma pluralidade de órgãos. É o caso dos EUA. O controle concentrado, por sua vez, é exercido por um único órgão pela via principal ou abstrata, em que a análise da constitucionalidade do ato normativo será o objeto principal da ação. É o caso do Brasil, em que a CF atribui ao STF a competência para o exercício dessa espécie de controle:

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

I – processar e julgar:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Apesar de no Brasil haver correspondência entre o controle difuso e o controle incidental, e entre o controle concentrado e o controle principal, Cunha Júnior (2011, p. 113), adverte que essa correspondência não existe em outros sistemas jurídicos:

A correlação existe no Brasil, onde o **controle difuso é desencadeado sempre incidentalmente, à vista de um caso concreto** (por via de exceção ou de defesa) e o controle concentrado é provocado por via de

ação direta (principal). Mas a correspondência não existe em outros sistemas jurídicos. Na Áustria, na Alemanha, na Itália e na Espanha, a questão da constitucionalidade suscitada incidentalmente (por via de exceção ou de defesa) conduz a um controle concentrado. Nesses países, uma vez levantada a questão de constitucionalidade, caberá ao juiz ou tribunal *a quo* não mais que suspender o feito, suscitar o incidente e aguardar a decisão da Corte Constitucional a propósito da matéria. (Grifos do autor)

Em sede de controle difuso, todos aqueles que integrarem a relação processual, inclusive o Ministério Público, quando atue no feito, bem como os terceiros intervenientes têm legitimidade para provocar a jurisdição constitucional. Cunha Júnior (2011) aponta a possibilidade do juiz ou tribunal reconhecer a inconstitucionalidade de ofício, nas causas submetidas à sua apreciação, exceção encontrada na hipótese do STF, quando do julgamento do recurso extraordinário, pela necessidade de prequestionamento.

A competência para realizar o controle difuso-incidental de constitucionalidade pertence a qualquer juiz ou tribunal com competência para julgar a causa. Na hipótese de o controle ser exercido por um tribunal, o art. 97 da CF determina que “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Trata-se da cláusula de reserva de plenário, que segundo Moraes (2010, p. 723),

[...] atua como verdadeira condição de eficácia jurídica da própria declaração jurisdicional de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público, aplicando-se para todos os tribunais, via difusa, e para o Supremo Tribunal Federal, também no controle concentrado.

Uma vez declarada incidentalmente a inconstitucionalidade de uma lei ou de um ato normativo, serão estes considerados nulos desde sua origem, bem como todas as relações jurídicas deles derivadas. Portanto, os efeitos dessa declaração atingem somente as partes do processo (*inter partes*), mas retroagem à origem do ato, desconstituindo-o (*ex tunc*). Entretanto, no caso concreto, conforme pontua Moraes (2010, p. 727), “excepcionalmente, com base nos princípios da segurança jurídica e na boa-fé, será possível, no caso concreto, a declaração de inconstitucionalidade incidental com efeitos *ex nunc*, desde que razões de ordem pública ou social exijam”. As leis n. 9.868/99 e 9.882/99, que tratam, respectivamente, do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e

da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF, e do processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, preveem, expressamente, a possibilidade de limitação desses efeitos, em seus arts. 27 e 11, respectivamente, os quais possuem redação idêntica:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Os efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal poderão ser ampliados, *ultra partes*, mediante a edição, pelo Senado Federal, de uma resolução suspendendo a execução, no todo ou em parte, da lei ou ato normativo declarado inconstitucional por decisão definitiva do STF (art. 52, X, CF/88).

De acordo com Cunha Júnior (2011), o controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos federais e estaduais em face da Constituição Federal surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a Emenda Constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965, apesar de a Constituição de 1934 ter previsto a representação interventiva perante o STF, de iniciativa, do Procurador-Geral da República, em caso de ofensa aos princípios constitucionais sensíveis (art. 7º, I, a a h, CF/1934)<sup>17</sup>.

A Constituição de 1988 ampliou o controle concentrado, prevendo várias espécies de ações que têm por objeto principal atacar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público, buscando-se a invalidade dessas espécies normativas, assegurando a supremacia da Constituição. A Carta Magna prevê as seguintes ações, por meio das quais o STF exerce o controle concentrado de

<sup>17</sup> Art 7º - Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:

- a) forma republicana representativa;
- b) independência e coordenação de poderes;
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e proibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato;
- d) autonomia dos Municípios;
- e) garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público locais;
- f) prestação de contas da Administração;
- g) possibilidade de reforma constitucional e competência do Poder Legislativo para decretá-la;
- h) representação das profissões;

constitucionalidade das leis ou atos normativos federais ou estaduais: (i) Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica - ADI genérica (art. 102, I, a,); (ii) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADI por omissão (art. 103, § 2º); (iii) Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva - ADI interventiva (art. 36, III); (iv) Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC (art. Art. 102, I, a, *in fine*) e (v) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF (art. 102, § 1º).

As características dessas ações são delineadas por Cunha Júnior (2011, p. 187):

As ações especiais que suscitam o controle concentrado-principal de constitucionalidade têm natureza de **ação objetiva**, que instauram um **processo objetivo**, por meio do qual será dirimida uma questão constitucional. Não se compõe, por meio delas, qualquer conflito de interesses. Em razão de sua natureza objetiva, no processo de controle concentrado-principal de constitucionalidade das normas não há partes, não há contenda, não há disputa ou tutela de direitos subjetivos, enfim, não há pretensão resistida. Há, tão-somente, já sublinhamos, a defesa objetiva da supremacia da Constituição, de interesse de toda a coletividade. Por isso mesmo, uma vez proposta a ação direta, não se admitirá desistência. Descabe, inclusive, a arguição de suspeição, não se permitindo, outrossim, intervenção de terceiros, por qualquer de suas modalidades. Ressalte-se, porém, que é possível a assistência entre os próprios legitimados ativos, com exceção daquele legitimado que, eventualmente, esteja figurando, no processo concreto, como parte ré. E, finalmente, não comporta ação rescisória. (Grifos do autor)

É de se observar também a natureza dúplice<sup>18</sup> das ações diretas. Quer dizer, uma vez rejeitada a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, o STF deverá declarar a sua inconstitucionalidade ou constitucionalidade, conforme se depreende do art. 24 da Lei n. 9.868/99<sup>19</sup>

A competência para processar e julgar as ações diretas é definida de acordo com a natureza do objeto da ação. Assim, em se tratando de lei ou ato normativo federal ou estadual contestado em face da Constituição Federal, será competente o STF (art. 102, I, a, CF/88). Na hipótese de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, o Tribunal de Justiça do Estado terá competência para o julgamento. Importante destacar que inexistente controle concentrado de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal.

<sup>18</sup> Também são chamados de efeitos ambivalentes – duas valências.

<sup>19</sup> Art. 24. Proclamada a constitucionalidade, jogar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória.

Os legitimados para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental estão elencados nos incisos I a IX do art. 103 da CF/88<sup>20</sup>. O rol estabelecido neste dispositivo é taxativo, não se admitindo nenhuma interpretação extensiva de molde a possibilitar a legitimação a outros órgãos. Razão disso é a importância que os mesmos têm para a preservação da ordem jurídica nacional.

A ADI interventiva tem como legitimado ativo exclusivo o Procurador-Geral da República, que representará ao STF, na hipótese de violação dos princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII, CF/88). O decreto de intervenção dependerá, nesse caso, do provimento da representação pelo STF (art. 36, III, CF/88).

Os efeitos da decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica, na Ação Declaratória de Constitucionalidade e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental são *erga omnes* (para todos) e vinculantes, em relação aos órgãos do Poder Judiciário e da administração pública federal, estadual, municipal ou distrital. No caso da ADI genérica e da ADPF, o art. 27 da Lei n. 9.868/99 e o art. 11 da Lei n. 9.882/99, determinam que pode ser dado efeito *ex nunc* ou prospectivo, mediante decisão de dois terços dos Ministros (maioria qualificada), por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Em se tratando de ADI por omissão, o § 2º do art. 103 da CF/88 determina que da decisão que declarar a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, seja dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para suprir a omissão no prazo de trinta dias.

O controle de constitucionalidade é mecanismo de preservação da constitucionalidade das normas, assegurando a supremacia da Constituição de modo a garantir segurança às relações jurídicas e a preservar os princípios do

---

<sup>20</sup> Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I – o Presidente da República;
- II – a Mesa do Senado Federal;
- III – a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV – a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V – o Governador do Estado ou do Distrito Federal;
- VI – o Procurador-Geral da República;
- VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Os diversos tipos de processos que podem ser apreciados pelo CNJ são tratados no Capítulo III, do Título II, do seu Regimento Interno. O *caput* do art. 91 do citado diploma legal trata do Procedimento de Controle Administrativo:

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.

Em caso de provimento do pedido, o Plenário poderá determinar a sustação da execução do ato impugnado; a desconstituição ou a revisão do respectivo ato administrativo; ou o afastamento da autoridade competente pela prática do ato impugnado (art. 95, I a III, do RI-CNJ).

A Resolução 08/2003 do TJMT regulamentou o procedimento de remoção dos Juízes de Direitos Substitutos no 2º grau de jurisdição, cargos que foram criados pela Lei estadual n. 8.006/2003. No entanto, a referida Resolução violava o art. 118 da Lei Complementar n. 35/79 (LOMAN), tendo o CNJ determinado ao TJMT a adequação da redação daquele ato normativo ao disposto na LOMAN.

Em pedido de esclarecimentos, o TJMT e a sua Corregedoria-Geral alegaram haver omissão na decisão proferida no Procedimento de Controle Administrativo, quanto a situação dos cargos criados e desprovidos por meio daquela decisão, bem como dos ocupantes dos referidos cargos. O Conselho esclareceu que os juízes de direito substitutos do TJMT poderão ser convocados para atuarem em mutirões e outras missões próprias dos juízes da Capital ou ser removidos a pedido para quaisquer órgãos da última entrância e recomendou ao Tribunal que encaminhasse proposta de projeto de lei extinguindo os cargos criados pela Lei n. 8.006/2003.

Quanto aos limites de atuação do CNJ, principalmente no que tange ao exercício do controle de constitucionalidade, o Relator, o Conselheiro Altino Pedrozo dos Santos, apoiou sua decisão no voto do Conselheiro Antônio Umberto de Souza Júnior:

O pedido de esclarecimentos, neste caso, tem por claro e útil propósito prevenir qualquer infidelidade no cumprimento da decisão do CNJ,

efetivamente omissa quanto ao destino dos juizes substitutos de segundo grau do TJ-MT. Toda a polêmica que dividiu o Plenário ao meio concentrou-se na validade ou não de lei estadual previsora dos respectivos cargos. **Vitoriosa a tese de invalidade do diploma legal por inconstitucionalidade formal** (disciplinamento de matéria reservada a lei complementar de caráter nacional), soa-me inarredável definir o que fazer com os magistrados em situação considerada irregular. Portanto, voto pela concessão de efeito modificativo do pedido. Superado o óbice dos limites de atuação neste PE, inclino-me por decidir pela manutenção dos atuais ocupantes em seus cargos, que não devem ser providos à medida em que vagarem. (Grifo nosso)

Vê-se nessa decisão, que o CNJ vislumbrou a invalidade de uma lei, sob a alegação de inconstitucionalidade formal, recomendando a sua alteração mediante nova proposta de projeto de lei a ser encaminhado à Assembleia Legislativa. Existe por trás dessa atuação o exercício do controle de constitucionalidade de normas, possibilitando ao órgão, “sobrepuzar toda a legislação que é incompatível com os postulados do órgão”, conforme Peleja Júnior (2009, p. 226).

O Conselho atuou escorado no art. 103-B, § 4º, II, da CF/88, bem como nos arts. 91 e 95 de seu Regimento Interno. No entanto, conforme salientado anteriormente, o modelo de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos adotado pelo Brasil não admite que um órgão não-jurisdicional, de caráter nitidamente administrativo e fiscalizatório, determine o não cumprimento ou a alteração de uma lei ou ato normativo.

Peleja Júnior (2009, p. 229-230) pontua ainda que a determinação do não cumprimento da lei estadual “face à declaração ‘transversa’ da inconstitucionalidade” fere a cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da CF/88. Além disso, a recomendação ao TJMT de envio de proposta de projeto de lei à Assembleia Legislativa fere o princípio do autogoverno do Judiciário e da independência dos poderes. E arremata:

Nem se indaga a questão da inconstitucionalidade formal ou material da lei estadual, porque nitidamente fere a Loman, bem como o quinto constitucional – a primeira, porque cria assento *permanente* a “juizes”, que passam a ocupar função exclusiva de desembargadores, de forma perene (art. 118, § 4º, da Loman); a segunda, porque não obedece à norma da proporcionalidade das vagas nos tribunais aos advogados e promotores. Todavia, o foco da questão é que, nítida e reconhecidamente, CNJ afirma exercer o controle de constitucionalidade das normas, além de prever “em caráter abstrato”, à guisa de lei, e tornando sem vigor lei aprovada pelo Poder Legislativo Estadual, novas atribuições quanto à atuação dos juizes auxiliares de segundo grau.

Desta forma, admitir-se ao CNJ o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos, declarando-os inconstitucionais e recomendando a sua não aplicação, constitui-se em afronta à Constituição, tendo em vista o fato de que esse diploma legal atribuiu ao STF, aos Tribunais e aos juízes de primeiro grau a missão de guardião da sua supremacia, estabelecendo, assim, o monopólio jurisdicional do controle de constitucionalidade.

## 6 CONCLUSÃO

A concepção atual da tripartição das funções estatais formulada por Montesquieu, garantidora de um Estado Democrático de Direito, pela qual cada órgão (Poder) exerce suas funções típicas, de forma preponderante, e em menor escala, funções de outros poderes (funções atípicas), é pressuposto para investigar cada uma das funções estatais isoladamente.

O Poder Judiciário tem por função precípua, a composição de conflitos de interesses e a exerce por meio dos seus órgãos, que estão enumerados no art. 92 da CF/88. Apesar de fazer parte do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) não tem a mesma natureza dos demais órgãos jurisdicionais, tendo atuação nitidamente administrativa, fiscalizatória e correicional. Critica-se sua inserção entre os órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, pois o seu posicionamento topográfico (art. 92, I-A), logo após o Supremo Tribunal Federal, mais importante órgão do Judiciário, talvez tenha como pretensão dotar o CNJ de uma importância artificial.

Desde sua criação, pela EC n. 45/2004, que acrescentou o art. 103-B à CF/88, o CNJ foi alvo de fundadas críticas quanto à possibilidade de, com ele, ter-se instituído no ordenamento jurídico brasileiro o chamado controle externo do Poder Judiciário, representando afronta ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

A posição do STF, anterior à EC n. 45/2004, ao apreciar Ações Diretas de Inconstitucionalidade que versavam sobre a instituição de Conselhos de Justiça nos Estados-Membros, firmara-se no sentido de que um Conselho de Justiça representaria uma afronta à separação dos Poderes, erigida ao patamar de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III, da CF/88), conforme pontuado por Peleja Júnior (2009).

Mais tarde, quando do julgamento da ADI n. 3.367, promovida pela Associação dos Magistrados Brasileiros, que questionou a constitucionalidade da EC n. 45, o Excelso Pretório, em votação unânime, declarou a constitucionalidade do CNJ, órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura, estabelecendo ainda, por meio da Súmula 649, a impossibilidade de criação de Conselhos de Justiça por Estado-Membro.

Prevaleceu, pois, a tese de que a instituição do Conselho Nacional de Justiça não fere o Princípio da Separação dos Poderes, ante o sistema de freios e

**contrapesos** e ainda por se tratar de órgão interno do Poder Judiciário, com finalidade administrativa, financeira e disciplinar.

No julgamento da ADI n. 3367, ficou assentado que, "O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que ele está sujeito.", reforçando a tese de que a expressão **controle externo do Poder Judiciário** não seria adequada em face de transmitir a ideia de que o Poder Judiciário seria controlado por um órgão externo, o que seria inadmissível porque este órgão externo é que seria o Poder.

Ultrapassadas as discussões acerca de sua constitucionalidade, as querelas a respeito do CNJ longe estão de um termo final. Isso porque, com base nas atribuições conferidas pela EC n. 45/2004, insertas no § 4º, do art. 103-B, da CF/88, o novel órgão do Judiciário vem extrapolando os limites ali estabelecidos, atuando além do que o Poder Constituinte Derivado permitiu.

Dentre essas extrapolações, podem ser citadas: o exercício do poder normativo primário, ao "expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências" (art. 103-B, § 4º, I, CF/88); o amplo poder disciplinar do CNJ, que ignorando o disposto na Constituição e na legislação infraconstitucional, usurpa competência das corregedorias dos tribunais; a possibilidade do CNJ, órgão administrativo, exercer, o controle de constitucionalidade, repressivamente, ao determinar a não aplicação de leis e recomendar-lhes a sua alteração.

Quanto ao exercício do poder normativo primário, o mesmo tem se consubstanciado na edição de resoluções carregadas dos atributos da abstratividade, generalidade e impessoalidade, que são típicos das leis em sentido genérico. É esse poder que fundamenta o controle de constitucionalidade pelo STF das Resoluções emanadas desse órgão. No entanto, a atividade de produção das leis, em sentido amplo, é atribuída tipicamente ao Poder Legislativo, podendo, excepcionalmente, mediante expressa autorização constitucional, ser exercida pelos Poderes Executivo e Judiciário, no exercício de suas funções atípicas. A edição de atos de caráter nitidamente normativos por parte de órgãos estranhos ao Poder Legislativo, disfarçados por outra roupagem, independente da denominação que recebam, não podem passar despercebidos, devendo ser combatidos pelos órgãos do Poder Judiciário, em defesa da preservação do princípio da legalidade, corolário do próprio Estado Democrático de Direito.

O poder disciplinar do CNJ ganhou destaque nos últimos dias após a edição da Resolução n. 135/2011, que dispôs sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades. Enquanto para uns essa Resolução representou a possibilidade de efetivação da erradicação da corrupção e o fim da impunidade no seio do Judiciário, para outros ela representou um perigo ao Estado Democrático de Direito, vez que contrariando a Constituição e a legislação infraconstitucional (LOMAN), usurpou a competência disciplinar das corregedorias dos tribunais, quanto à apuração e aplicação de algumas penalidades, como também ameaça à independência da magistratura, que passa a se sentir intimidada ante aos poderes correicionais irrestritos da Corregedoria do Conselho.

No que tange ao exercício do controle de constitucionalidade pelo CNJ, o Procedimento de Controle Administrativo 2007.10.00.001564-8 revelou a possibilidade de um órgão de atuação administrativa, financeira e disciplinar invalidar uma norma, declarando a sua inconstitucionalidade. Entretanto, o modelo de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos adotado pelo Brasil não admite que um órgão não-jurisdicional determine o não cumprimento ou a alteração de uma lei ou ato normativo, sob pena de usurpação das atribuições da Corte Suprema, encarregada de garantir a supremacia da Constituição.

A criação do CNJ foi uma grande inovação, ante os anseios da sociedade diante da sensação de impunidade que reinava sobre os membros do Poder Judiciário, que se escondiam atrás do manto da autonomia e independência, enquanto denúncias de corrupção, impunidade, morosidade e nepotismo geravam insegurança no meio social. Entretanto, a invasão no campo de atuação jurisdicional por parte deste órgão de natureza administrativa e correicional é grave ameaça ao princípio da independência do Judiciário.

Deste modo, atingem-se os objetivos traçados inicialmente, concluindo que o CNJ vem exorbitando das atribuições que lhe foram conferidas pela EC n. 45/2004, agindo onde a CF/88 não autorizou, acarretando afronta aos Princípios da Independência e Autonomia do Judiciário, corolários do Princípio da Separação dos Poderes, que por sua vez se constitui em pilar do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Metade do CNJ recua de aval a Peluso**. Disponível em: <<http://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/2857944/metade-do-cnj-recua-de-aval-a-peluso>>. Acesso em 03 out. 2011.

BANCO MUNDIAL WASHINGTON, D.C. **Documento Técnico n. 319: O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe - Elementos para Reforma – Maria Dakolias**. Tradução de Sandro Eduardo Sardá. Washington, D.C., U.S.A., 1996. Disponível em: <<http://www.sitraemg.org.br/conheca-o-documento-319-do-banco-mundial/>>. Acesso em: 16 ago 2011.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao\\_ativismo\\_legitimidade\\_democratica?pagina=4](http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=4)>. Acesso em: 13 out. 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 4 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 11 dez. 1823. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 4 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/regimento-interno-e-regulamentos>>. Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 07, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e

companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12121-resolu-no-7-de-18-de-outubro-de-2005-original>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 30, de 07 de março de 2007.** Dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12145-resolu-no-30-de-07-de-marde-2007>>. Acesso em: 06 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 113, de 20 de abril de 2010.** Dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12231-resolucao-no-113-de-20-de-abril-de-2010>>. Acesso em: 06 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 127, de 15 de março de 2011.** Dispõe sobre o pagamento de honorários de perito, tradutor e intérprete, em casos de beneficiários da justiça gratuita, no âmbito da Justiça de primeiro e segundo grau. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/13575-resolucao-n-127-de-15-de-marcode2011>>. Acesso em: 06 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 135, de 13 de julho de 2011.** Dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/15087-resolucao-n-135-de-13-de-julho-de-2011>>. Acesso em: 28 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 140, de 26 de setembro de 2011.** Proíbe a atribuição de nomes de pessoas vivas aos bens públicos sob a administração do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/16134-resolucao-n-140-de-26-de-setembro-de-2011>>. Acesso em: 06 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 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 arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Vade Mecum Saraiva.** 9 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009. Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia. **Vade Mecum Saraiva**. 9 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Vade Mecum Saraiva**. 9 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Vade Mecum Saraiva**. 9 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009. Acrescenta à Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, o Capítulo II-A, que estabelece a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Brasília, DF, 27 out. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12063.htm)>. Acesso em: 14 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. **Constituição Federal e Legislação de Direito Constitucional**. Organização: Maria Garcia e outros. São Paulo: RT, 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADC n. 12**. 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADCN&s1=12&processo=12>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3.367**. 13 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3367&processo=3367>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ata da Primeira Sessão Administrativa do Ano de 2004**. Disponível em: <<http://www.apamagis.com.br/noticia.php?noticia=10>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 649**: É inconstitucional a criação, por constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros poderes ou entidades. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_601\\_700](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700)>. Acesso em: 20 mai. 2011.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5 ed. Coimbra-Portugal: Almedina, 2002.

CARNEIRO, Luiz Orlando. CNJ entra em crise com nota lida por Peluso contra declarações da corregedora nacional. **Jornal do Brasil**, Brasília, 27 set. 2011. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2011/09/27/cnj-entra-em-crise-com-nota-lida-por-peluso-contradecaracoes-da-corregedora-nacional/>> Acesso em: 28 set. 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da Constituição - Direito Constitucional Positivo**. 14. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: teoria e prática**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.

D'ELIA, Mirella. CNJ: A fogueira das vaidades. **Veja**, São Paulo, 15 mai. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/cnj-a-fogueira-das-vaidades>>. Acesso em: 19 mai. 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, vol. 7: Responsabilidade Civil. 23 ed. reformulada. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 24 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1997.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, Reimpressão 2002.

LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

LOPES, Paula; NISTAL, Tarima. Os bandidos de toga. **VEJA**, São Paulo, SP, ano 44, p. 62-70, out. 2011.

MACHADO, Mario Brockmann. **Separação de poderes e controle externo do Judiciário**. In Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 9.

MEIRELES, Hely Lopes. *et al.* **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO FILHO, Hugo Cavalcante. A Reforma do Poder Judiciário Brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista CEJ**, Brasília, ano [2003], v. 7 n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero21/artigo13.pdf>>. Acesso em 16 ago 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2008.

MORAIS, Dalton Santos. **Controle de Constitucionalidade: Exposições críticas à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Salvador: Editora JusPodivm, 2010.

PASSARINHO, Nathalia. 'Vamos perder no Supremo', diz corregedora que investiga juízes: STF decidirá nesta quarta se limita atuação do CNJ para fiscalizar juízes. Eliana Calmon achou 'desproporcional' reação à crítica sobre impunidade. **G1**, Brasília, 28 set. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/vamos-perder-no-stf-vai-ser-um-retrocesso-diz-corregedora-do-cnj.html>>. Acesso em: 28 set. 2011.

PELEJA JÚNIOR, Antonio Veloso. **Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. A celeuma: o princípio da subsidiariedade e o Conselho Nacional de Justiça. **Jus Navigandi**, Teresina, PI, ano 16, n. 3017, 5 out. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20143/a-celeuma-o-principio-da-subsidiariedade-e-o-conselho-nacional-de-justica>>. Acesso em: 14 out. 2011.

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

SAMPAIO, José Adercio Leite. **Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Débora. Para OAB, limitar CNJ pode transformar Justiça em 'caixa-preta'. STF deve julgar nesta quarta ação que pode limitar atuação do CNJ. Nesta terça, Peluso repudiou declaração sobre impunidade no Judiciário. **G1**, Brasília, 27 set. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/para-oab-limitar-cnj-pode-transformar-justica-em-caixa-preta.html>>. Acesso em: 28 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidente do CNJ chama de 'leviana' declaração de corregedora do órgão. A jornal, Eliana Calmon disse que Justiça sofre com 'bandidos atrás da toga'. Cezar Peluso leu nota de repúdio sem citar nome da corregedora do CNJ. **G1**, Brasília, 27 set. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/em-nota-cnj-diz-que-declaracoes-de-corregedora-sao-levianas.html>>. Acesso em: 27 set. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 23 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.