

## **A CONSTITUCIONALIDADE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO<sup>1</sup>**

*Clara Castroe Maura Bordalo<sup>2</sup>  
Amanda Thomé<sup>3</sup>*

**Sumário:** Introdução; 1.Sobre o CNJ2.O poder disciplinar do CNJ 2.1 Defensores de Competência Concorrente 2.2 Defensores de Competência Subsidiária; 3. A Constitucionalidade ou não da criação do CNJ conforme o STF na ADI 3367-DF; Conclusão; Referências

### **RESUMO**

Apresenta-se, através do presente estudo, uma análise acerca do debate sobre a constitucionalidade ou não do Conselho Nacional de Justiça. Abordaremos os argumentos dos que defendem a inconstitucionalidade do órgão, em especial a AMB, bem como o posicionamento do STF que deliberou pela constitucionalidade do Conselho. Diante disso, faz-se necessário o uso de pensamentos doutrinário, princípios constitucionais, posicionamento de ministros do Supremo, assim como jurisdições.

**Palavras-chaves:** CNJ; Constitucionalidade; Inconstitucionalidade; Posição do STF;

### **INTRODUÇÃO**

O Conselho Nacional de Justiça foi introduzido ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional número 45, na data de 31 de dezembro de 2004. Compete a este órgão que não possui jurisdição, principalmente, controlar e disciplinar a atuação dos magistrados.

Desta forma, o presente trabalho tem por objetivo suscitar o debate acerca da constitucionalidade ou não do Conselho Nacional de Justiça e verificar se sua atuação fere o princípio dos três poderes e o princípio federativo. Pois embora a Corte máxima da Justiça

---

<sup>1</sup> *Paper* apresentado à disciplina Direito Constitucional, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

<sup>2</sup> Alunas do 3º Período de Direito, na UNDB

<sup>3</sup> Orientadora

brasileira tenha se manifestado favorável à criação do CNJ, o debate ainda mantém-se vivo entre os magistrados de todo o país, sendo motivo de muitas controvérsias.

Ressalta-se que o questionamento sobre a constitucionalidade ou não do CNJ foi motivo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que questionava a atuação do Conselho, argumentando que o mesmo não respeitava os princípios constitucionais já citados acima. Neste paper, tal posicionamento da entidade representativa dos magistrados também será abordado.

## **1. SOBRE O CNJ**

A composição do CNJ é formada por 15 membros que são eles: o Presidente do Supremo Tribunal Federal (redação dada pela EC nº 61, de 2009); um Ministro do STJ, que será o Corregedor Nacional de Justiça; Um Ministro do TST; um Desembargador do TJ; um Juiz Estadual; um Juiz do TRF; um Juiz Federal; um Juiz de TRT; um Juiz do trabalho; um Membro do Ministério Público da União; um Membro do Ministério Público Estadual; dois advogados; dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

O CNJ tem sua sede na cidade de Brasília/ DF, mas atua em toda região brasileira, recebendo denúncias contra membros do órgão. Um dos objetivos do Conselho é instruir corretamente todos os cidadãos para que estes saibam seus direitos, podendo assim fiscalizar o cumprimento destes. O órgão pretende também modernizar de forma tecnológica o judiciário, assim como ampliar o acesso à justiça. Compreende também o planejamento estratégico e proposição de políticas judiciais.

## **2. O PODER DISCIPLINAR DO CNJ**

Segundo o artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal, cabe ao Conselho Nacional de Justiça as seguintes atribuições:

- 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.

Há controvérsias de opinião se a competência do CNJ deve ser concorrente e primária, como estabelecido em nosso ordenamento ou se deve ser subsidiária, como defende a Associação dos Magistrados Brasileiros. Relataremos abaixo discursos dos ministros do Supremo Tribunal Federal a respeito desse debate.

## **2.1 DEFENSORES DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE AO CNJ**

Os defensores da competência concorrente afirmam, por exemplo, que o CNJ é um bem ao judiciário, pois ajuda na fiscalização deste, assim como na sua eficácia, lembrando que o órgão não retira o poder das corregedorias. Mostraremos o que alguns ministros pensam sobre este assunto:

a) O Ministro Carlos Ayres: "O sistema de fiscalização, com a introdução do CNJ, se aperfeiçoou, ficou bem mais lógico. O CNJ não pode ser visto como um problema. É uma solução, para o bem do Judiciário".

b) O Ministro Gilmar Mendes: "Até as pedras sabem que as corregedorias não funcionam quando se trata de investigar seus pares. Jornalistas e jornalheiros afirmam isso a todo tempo. Quando se exige que o processo comece na corregedoria do tribunal, se quer transformar o CNJ num órgão de correição das corregedorias. Isso é um esvaziamento brutal das competências do conselho".

c) O Ministro José Antonio Dias Toffoli: "O CNJ não foi criado para ser o substituto das corregedorias, não retirou poderes das corregedorias. Ele foi criado para trazer à luz da nação aquilo que ele entender que deve ser colocado à luz da nação".

## **2.2 DEFENSORES DE COMPETÊNCIA SUBSIDIÁRIA AO CNJ**

Já os que defendem a competência subsidiária afirmam que o CNJ não poderia reduzir a competência das corregedorias, assim prejudicando-a. Logo, alguns ministros se manifestaram contra a competência concorrente:

a) O Ministro Cezar Peluso: "Eu não tenho nenhuma restrição em reconhecer que o CNJ tem competência primária para iniciar procedimentos contra magistrados, mas também não tenho nenhuma restrição para uma solução que signifique que, quando o CNJ o fizer, dê a razão pela qual está prejudicando a competência do tribunal local"

b) O Ministro Celso Melo: "Reduzir ou mitigar a autonomia dos tribunais locais significa degradar a autonomia institucional dos próprios estados-membros-autonomia que representa a pedra angular sobre a qual se apoia a estrutura institucional da federação"

c) O Ministro Marco Aurélio Melo: "O CNJ remeteu, reconhecendo a atuação primária das corregedorias, cerca de 90% das reclamações que recebera na via direta. Não podemos conceber que possa o CNJ pinçar aleatoriamente as reclamações que entenda deva julgar pelo envolvido, fulminando de morte o princípio da impessoalidade".

## **3. A CONSTITUCIONALIDADE OU NÃO DA CRIAÇÃO DO CNJ CONFORME O STF NA ADIN 3367-DF**

Do ponto de vista da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), o Conselho Nacional de Justiça viola principalmente o princípio dos três Poderes e o Princípio federativo. Diante disso, com base nessa linha de pensamento, a AMB promoveu perante o STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade número 3.367-DF.

Sabe-se que o Conselho tem em sua composição indivíduos alheios ao Judiciário. Este é um dos aspectos que argumentam a violação do artigo 60, §4º, inciso III, no qual declara a Separação dos Poderes como cláusula pétrea. Segundo os que defendem a inconstitucionalidade do CNJ, outro aspecto que também viola o princípio é que magistrados que integram uma Justiça estariam interferindo em outra, e ainda, magistrados de primeiro grau estariam exercendo controle sobre magistrados de instância superior. Nesta linha de fundamentação, Martins (p. 97, 2005), citado por Migliorini, Guterres e Oliveira no artigo O Conselho Nacional de Justiça e o Controle Externo do Poder Judiciário diante da Emenda Constitucional n.45/2004 publicado na Revista Cesumar, Ciências Humanas e Sociais

Aplicadas (p. 40, 2007), declara que “decididamente considero não só incompatível com o sistema presidencial, como manifestadamente inconstitucional, o dispositivo que permite que o Legislativo participe do Conselho Nacional de Justiça”.

Sustenta-se ainda que o Conselho Nacional de Justiça representa uma violação à forma Federativa de Estado (CF, art. 60, § 4º, I). Geraldo Ataliba mantém o seguinte entendimento, citado por Vânia Moschen no artigo A reforma tributária em face do pacto federativo: a proposta de emenda constitucional 233/2008 e os riscos à federação:

“Federação implica igualdade jurídica entre a União e os Estados, traduzida num documento (constitucional) rígido, cuja principal fundação é discriminar competências de cada qual, de modo a não ensejar violação da autonomia recíproca por qualquer das partes.” (ATALIBA apud CARRARA, p. 86, 2003 apud MOSCHEN p. 27, 2008 )

Para melhor entendimento é importante saber que cada Estado-membro ou órgão possui determinadas competências, se violadas ocorrerá uma inconstitucionalidade.

Diante disso, o princípio do pacto federativo estaria sendo violado porque o Conselho como órgão da União, poderia interferir na organização e divisão judiciária dos Estados-membros com a finalidade de impor sanções disciplinares. Para Jorge:

“Se o princípio federalista consagra a autonomia de os Estados-membros a) organizarem a sua justiça, estabelecendo competência ao Conselho da Magistratura para o exercício da função disciplinar sobre os integrantes do Poder Judiciário e serventuários etc. b) votarem orçamento pelo legislativo; e c) fiscalizarem a execução orçamentária, por meio do Tribunal de Contas Estadual, afigura-se razoável concluir que a norma inovadora, que criou o Conselho Nacional de Justiça para controlar os atos administrativos e a atuação financeira do Judiciário estadual, bem assim o cumprimento dos deveres funcionais dos desembargadores e juízes estaduais, fere o princípio do pacto federativo.” (JORGE p. 500, 2005 apud Migliorini, Guterres e Oliveira p. 42, 2007)

Isto reflete em uma questão importante a ser debatido, o poder primário e concorrente do CNJ. Primário porque o Conselho tem competência de abrir investigações independentemente das corregedorias dos tribunais e concorrente porque tais corregedorias têm as mesmas atribuições. A AMB afirma ser inconstitucional esse poder e defende uma atuação subsidiária do Conselho, ou seja, que ele só possa agir em caso de falha das corregedorias.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, afastou o vício formal de inconstitucionalidade a EC nº45/2004. Ora, é necessário ao Poder Judiciário um controle, visto que o papel das Corregedorias dos tribunais é pouco eficaz.

Para Barroso (p. 427-441, 2005 apud Migliorini, Guterres e Oliveirap. 42, 2007) “a criação do Conselho Nacional de Justiça é constitucional, democrática e favorável ao judiciário”. Segundo o autor, é considerado violação do princípio da separação dos poderes apenas quando houver uma violação da atividade jurisdicional ou independência orgânica. Dessa forma, o CNJ não viola o princípio da separação dos poderes, uma vez que não se interfere função típica do Judiciário, ao contrario, tem o dever de zelar pela sua autonomia.

Quanto à composição do Conselho, Barroso considera que:

“Não é tecnicamente preciso chamar o Conselho Nacional de Justiça de Controle externo, já que três quintos de seus membros são integrantes do próprio judiciário e ressalta ainda que o Conselho não apenas não é externo ao judiciário, como suas atribuições não se exercem sobre a função jurisdicional de juízes e tribunais.” (BARROSO, p. 439, 2005 apud Migliorini, Guterres e Oliveira p. 41, 2007)

Este detalhe foi o ponto chave da decisão do Supremo Tribunal Federal em relação aADIn 3367-1. Segundo o artigo 92, inciso I-A da Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça é de fato um órgão do Judiciário, não havendo que se falar em controle externo, pois o controle será exercido, na totalidade, pelos membros do Poder Judiciário.

Os defensores da constitucionalidade do CNJ, junto ao STF, também afirmam que não há violação do princípio do pacto federativo visto que, segundo Barroso:

“Uma emenda constitucional apenas será inválida se afetar o núcleo do princípio, isto é, se esvaziar ou restringir substancialmente a autonomia dos entes federativos, em alguma de suas manifestações, ou inviabilizar a participação deles da formação da vontade nacional” (BARROSO, p. 437, 2005 apud Migliorini, Guterres e Oliveira p.43, 2007).

Ora, como já explicado neste trabalho, o Conselho Nacional de Justiça é um órgão nacional integrante da estrutura do Judiciário. A argumentação fundamentada na inicial, de que o Conselho é um órgão que interfere as Justiças estaduais, não corresponde à realidade, uma vez que a autonomia dos Estados-membros continua preservada.

Por fim, esclarece-se que a criação do Conselho Nacional de Justiça já foi decida constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Hoje, encontra-se em discussão outra questão acerca do assunto: se Conselho tem competência primária para exercer o controle administrativo e disciplinar do Judiciário ou não. O STF já decidiu pela competência do órgão, mas declarou que a decisão não é definitiva.

## **CONCLUSÃO**

Um dos grandes avanços da Reforma do Judiciário foi, sem dúvida, a criação do Conselho Nacional de Justiça. Visto que, este órgão está encarregado de fiscalizar o Poder Judiciário de forma menos corporativista, uma vez que há a participação da sociedade e de membros de instituições indispensáveis para a administração da justiça.

Sua atuação não deve ser vista apenas como caráter punitivo, como querem crer os contrários a tal órgão, mas como instrumento importante para a melhoria da justiça brasileira, da qual a sociedade mostra-se cada vez mais descrente. Fortalecer o CNJ é, sem dúvida, fortalecer o papel do Poder Judiciário e a melhoria da prestação jurisdicional, pois o Conselho tornou-se fundamental na correção da conduta dos membros da magistratura.

Considerando as reflexões expostas, concluímos que a separação dos poderes foi preservada, uma vez que o CNJ pertence ao próprio Judiciário. Da mesma forma, não prospera os argumentos segundo os quais o órgão estaria ferindo o princípio federativo, pois existe um único Poder Judiciário, do qual inclusive o CNJ e a totalidade dos magistrados fazem parte.

Por fim, não se espera que o Conselho Nacional de Justiça resolva por si só tantos problemas ainda existentes na atividade jurisdicional do Brasil, a exemplo da lentidão processual, que gera uma prestação tardia e descrente na população. Mesmo assim, a criação do CNJ foi um passo importante para dar início ao processo de resgate da imagem do judiciário brasileiro, conferindo-lhe mais transparência, eficácia e maior aproximação com a sociedade, destinatária final dos seus serviços.

## REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce. **Vade Mecum Universitário de Direito**. 10ª ed. São Paulo: Rideel, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Reforma do Judiciário: Primeiros Reflexos sobre a emenda Constitucional nº. 45/2004. In: WAMBIER, Teresa A. Alvim ET al. (Coord.). Constitucionalidade e Legitimidade da Criação do Conselho Nacional de Justiça. In: MIGLIORINI, Roberta Talina GUTERRES, Marcio OLIVERIA, Jose Sebastião de. **O Conselho Nacional de Justiça e o Controle Externo do Poder Judiciário diante da Emenda Constitucional n.45/2004**. Disponível em: <<http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revcesumar/article/viewFile/484/438>> Acesso em: 21/05/2012.

CARRARA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003 In: Moschen, Vânia. **A Reforma Tributária em face do Pacto Federativo: A Proposta de Emenda Constitucional 233/2008 e os riscos à Federação**. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Vania%20Moschen.pdf>. Acesso em: 21/05/2012.

CASTRO, Gabriel e D'ELLA, Mirella. **Supremo mantém autonomia do CNJ para investigar juízes**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/supremo-mantem-autonomia-do-cnj-para-investigar-juizes>> Acesso em: 23-04-2012

CERDEIRA, Pablo. **O Supremo, a Corregedoria do CNJ e a prática**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-out-13/justica-supremo-corregedoria-cnj-pratica>> Acesso em : 23- 04- 2012

**Competências**. Acessado em 23-04-2012. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/73:competencias>>

**Composição**. Acessado em 23-04-2012. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/composicao>>

D'ELIA, Mirella. FREITAS, Carolina. **STF: julgamentos de magistrados devem ser públicos**. Veja. São Paulo, ano 2012, 02 de fevereiro. Disponível em

<<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/stf-julgamentos-de-magistrados-devem-ser-publicos>>

acesso em : 21 de abril de 2012.

JORGE, Mario Helton. Reforma do Judiciário: Primeiros Reflexos sobre a emenda Constitucional n.º. 45/2004. In: WAMBIER, Teresa A. Alvim et al. (Coord.). O Conselho Nacional de Justiça e o Controle Externo administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário: violação do pacto federativo. In: MIGLIORINI, Roberta Talina GUTERRES, Marcio OLIVERIA, Jose Sebastião de. **O Conselho Nacional de Justiça e o Controle Externo do Poder Judiciário diante da Emenda Constitucional n.45/2004.** Disponível em:

<<http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revcesumar/article/viewFile/484/438>>

Acesso em: 21/05/2012.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Reforma do Judiciário. In: PIERPAOLO BOTTINI, Sergio Rabello Tamm Renalt (coord). Conselho Nacional de Justiça. In: MIGLIORINI, Roberta Talina GUTERRES, Marcio OLIVERIA, Jose Sebastião de. **O Conselho Nacional de Justiça e o Controle Externo do Poder Judiciário diante da Emenda Constitucional n.45/2004.** Disponível em:

<<http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revcesumar/article/viewFile/484/438>>

Acesso em: 21/05/2012.

MIGLIORINI, Roberta Talina GUTERRES, Marcio OLIVERIA, Jose Sebastião de. **O Conselho Nacional de Justiça e o Controle Externo do Poder Judiciário diante da Emenda Constitucional n.45/2004.** Disponível em:

<<http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revcesumar/article/viewFile/484/438>>

Acesso em: 21/05/2012.

**Reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Conselho Nacional de justiça e a independência do Judiciário.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 157.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27a. edição - São Paulo:Malheiros, 2006.