

# O PAPEL CONSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

12/9/2019

*“Juizes e oficiais porás em todas as tuas cidades que o Senhor teu Deus te dá, segundo as tuas tribos, para que julguem o povo com justiça.” (Deuteronômio 16:18).*

Humberto Martins

Ministro do Superior Tribunal de Justiça e Corregedor Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça foi criado por determinação da Emenda Constitucional n. 45/2004, que é conhecida como a Emenda da Reforma do Poder Judiciário. Ele tem suas origens em um debate internacional sobre a melhora das instituições judiciais na América Latina e no mundo. No Brasil, a reforma de 2004 ficou bem conhecida pelo Primeiro Pacto Republicano pela Reforma Judiciária, que envolveu as cúpulas dos três poderes da República. Essa coordenação de esforços gerou diversas alterações recentes no sistema jurídico como, por exemplo, as súmulas vinculantes e a nova sistemática dos recursos especiais – focalizada nos representativos de controvérsia – e dos recursos extraordinários – conhecida pelo instituto da repercussão geral. Essas três inovações recursais tentam, de certa forma, migrar a experiência institucional do direito constitucional dos Estados Unidos da América para o Brasil, com a noção de entendimento vinculativo – “binding effect” ou efeito de amarração – pelo qual as decisões dos tribunais superiores tendem, fortemente, a ser aplicadas pelos tribunais inferiores.

O objetivo do movimento internacional pela Reforma do Judiciário estava relacionado com a reconstrução institucional dos países da América Latina em dois eixos. O primeiro eixo envolvia a liberalização da vida econômica, ou seja, fortalecer as instituições jurídicas e judiciais para garantir a infraestrutura básica

para a realização de negócios e de desenvolvimento econômico: segurança jurídica. O segundo eixo envolvia a difusão de uma liberalização política e social, a qual se relaciona diretamente com a expansão de uma cultura de direitos e de concorrência livre de ideias. Afirmar a liberdade de expressão e o acesso universal à educação é o pilar desse tipo de reforma. Afinal, é importante que todos possam discutir democraticamente ideias diferentes no plano social e político. Contudo, para que haja discussões plenas e esclarecedoras, faz-se necessário expandir a educação formal e cultural dos cidadãos, missão do Estado e da sociedade.

O Poder Judiciário, eficiente e respeitado, portanto, é muito necessário para garantir o bom ambiente institucional, econômico e social. O seu papel é central, apesar de não ser necessariamente transparente aos cidadãos. Haver justiça eficaz é um critério central para que possamos prosperar. O pano de fundo da criação do Conselho Nacional de Justiça está diretamente derivado dessa constatação.

Essa constatação é um consenso social, friso. Não há força política ou econômica, no Brasil e no mundo civilizado, que seja contrária à assertiva que define a existência de um Poder Judiciário eficaz como um dos elementos incontornáveis para o desenvolvimento social e econômico. É incontornável. Da mesma forma, é necessário que haja um sistema jurídico eficiente. Vou dar um exemplo. A China é, notavelmente, um dos países que mais se desenvolveu economicamente nas duas últimas décadas. Em 1980, a China era a 10ª maior economia do mundo. Estava atrás do Brasil, portanto, que figurava na 9ª posição. Em 2010, ou seja, 30 anos depois, a China estava na 2ª posição, ao passo que o Brasil estava na 7ª colocação. A posição da China como segunda maior economia do mundo é consolidada. A questão em aberto se refere à definição do momento no qual ela ultrapassará os Estados Unidos da América. Essa transformação chinesa foi derivada, também, de um processo de reforma econômica e institucional.

Poucos falarão das reformas jurídicas pelas quais a China passou e está passando. O momento jurídico chinês atual passa pela criação de um Código Civil chinês. A China possui um direito civil. Todavia, assim como ocorreria com o Brasil antes da Consolidação de Teixeira de Freitas, em 1857, a China vive um

período de incertezas em relação ao seu direito civil. Uma anotação. A Consolidação de Teixeira de Freitas foi uma reorganização sistematizada das Ordenações Filipinas. Elas são chamadas Ordenações, pois eram comandos – ordens – dadas pelo Rei de Portugal e de Espanha, Felipe II. Essas Ordenações datavam, portanto, do reinado da União Ibérica (1580-1640), no qual o Rei Felipe II de Espanha manteve as coroas dos dois reinos e seus impérios coloniais. Com a Consolidação, os juristas brasileiros passaram a contar quase com uma codificação. A codificação só veio a ser aprovada em 1916, com o Código Civil de Clóvis Beviláqua. A China está em vias de aprovar o seu Código Civil. O trabalho está avançado e passa – inclusive – por consultas públicas.

Reformas jurídicas e judiciárias são necessárias para garantir a existência de um bom ambiente econômico e social, portanto.

O Conselho Nacional de Justiça, assim, foi criado desse contexto mundial e foi previsto no Art. 103-B da Constituição Federal. As competências do CNJ estão listadas nos incisos dos parágrafos 4º e 5º desse artigo. De sua leitura bem se verifica que o objetivo do Poder Constituinte derivado foi criar um órgão nacional para o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário como um todo, abarcando os tribunais dos Estados, do Distrito Federal e da União. O objetivo, por um lado, era melhorar a fiscalização nessa seara em relação aos múltiplos órgãos que compõem o complexo sistema judicial brasileiro. Todavia, o CNJ não foi criado somente com a missão de fiscalizar. Ele possui uma função de coordenação e de estímulo à cooperação. Essa competência fica muito clara no inciso VI do Art. 103-B da Constituição Federal, o qual determina a produção de um relatório anual sobre o funcionamento de todo o Poder Judiciário com a expedição de recomendações de melhoria.

Há uma longa lista de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que foram ajuizadas e julgadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre as atividades do Conselho Nacional de Justiça. Todavia, toda análise dessa lista precisa começar com a primeira delas: a ADI 3367/DF, relatada pelo Ministro Cesar Peluso e que foi julgada improcedente por unanimidade. A Ação foi ajuizada pela Associação dos

Magistrados Brasileiros, que se insurgia contra a criação do Conselho, temendo que ele pudesse violar a autonomia do Poder Judiciário, em especial na sua divisão administrativa entre os Estados, Distrito Federal e a União. O voto do Ministro Cesar Peluso evidencia o conceito de divisão do poder estatal entre ramos ou poderes na solução dos Estados Unidos da América. Todavia, a solução não visava à construção de compartimentos estanques ou completamente apartados. Ao contrário, o ponto central não era um autocontrole; era a criação de meios para um mútuo controle, os famosos freios e contrapesos. Assim, a criação de controles nacionais sobre órgãos estaduais não feriria de morte a Federação. Essa criação reafirmava a cooperação, por meio da interação de poderes e níveis. O Conselho Nacional de Justiça foi criado como um órgão no qual os seus conselheiros provêm de vários espaços da Federação, ou seja, dos Estados, da União, de outros poderes, como os representantes indicados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados e da Ordem dos Advogados do Brasil. Essa situação não é estranha à tradição jurídica brasileira, inclusive. O Superior Tribunal de Justiça possui ministros egressos dos Estados, bem como dos quadros da advocacia, por exemplo. A ideia da criação do STJ estava ligada à harmonização do direito federal. Contudo, seria até mais preciso dizer que o STJ defende a harmonia na aplicação do direito nacional, ou seja, do direito que vigora em toda a nação e não somente numa parte dela.

Em suma, o elemento mais importante desse acórdão é que ele afirma a necessidade de um órgão central para o controle nacional e cooperativo do Poder Judiciário brasileiro. Assim, notem que o Conselho Nacional de Justiça veio apenas a reafirmar a existência de um conceito que já existia e que foi fortalecido pelo advento do STJ em 1988-1989: um Poder Judiciário nacional. Alguns podem considerar curioso que o Corregedor Nacional de Justiça esteja a fazer uma exposição mais focalizada na dimensão cooperativa do Conselho Nacional de Justiça do que na função disciplinar. O acórdão relatado pelo Ministro Cesar Peluso bem dedica vários parágrafos ao tema do poder disciplinar em relação aos magistrados, uma vez que esse foi um dos argumentos contrários à criação do CNJ. Todavia, esse tema retornou com o debate sobre a constitucionalidade, ou não, da

Resolução n. 135/2011, do CNJ, com o ajuizamento da ADI 4638/DF, também pela Associação dos Magistrados Brasileiros.

A Resolução n. 135/2011, do CNJ, visa uniformizar os padrões para os processos disciplinares, bem como visa tratar da competência do Conselho e dos tribunais para apreciar tais feitos. A questão central reside na constitucionalidade, ou não, de o CNJ regulamentar as prescrições da LOMAN (Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei Complementar n. 35/1979). Poderia, assim, nos termos da Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça editar Resolução para determinar regras nacionais relativas aos processos disciplinares? Ainda, argumenta a ADIN: poderia o CNJ regulamentar e enfeixar competências para apurar e, eventualmente, se for o caso, aplicar sanção contra magistrados?

O caso ainda está em exame pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. Apenas foi examinado, pelo plenário, o pedido de concessão de liminar, a qual não prosperou. Existem várias nuances técnicas no caso. Uma delas se refere ao fato de que a LOMAN é de 1979. Assim, parece razoável que ela precisará de uma intensa reformulação no futuro. Aliás, o Poder constituinte derivado já determinou isso na Emenda Constitucional n. 45/2004. O tema da fiscalização disciplinar nacional será uma parte importante da futura lei e deverá, necessariamente, tratar da relação entre os tribunais locais e o Conselho Nacional de Justiça.

O fato é que a Resolução n. 135/2011 tem sido muito importante para permitir que haja uma integração entre o Conselho Nacional de Justiça e os diversos tribunais no quadrante das questões disciplinares. Essa relação pode – e deve – ser aperfeiçoada com uma nova LOMAN. Todavia, é inegável que a atuação nacional da Corregedoria Nacional de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça respondem a um anseio do Poder Constituinte Derivado e da própria cidadania. Não fosse assim, não teriam sido fixadas duas competências fortes ao CNJ nos incisos II e III do parágrafo 4º do Art. 103-B. O inciso II determina que o CNJ possui competência para apreciar a legalidade de atos administrativos dos tribunais, podendo – inclusive – desconstituí-los. Assim, é cabível ao CNJ rever as decisões administrativas dos

demais órgãos – excetuado o STF, claro – com o poder de revogá-las. Ainda, o inciso III do parágrafo 4º do Art. 103-B atribui ao CNJ o poder de sancionar magistrados e demais servidores, incluindo – também – os serviços extrajudiciais, ou seja, os cartórios, em tal rol. O Poder Constituinte Derivado determinou que o CNJ tem competência para punir, portanto, sem prejuízo da competência dos demais tribunais.

Em síntese, fica claro e patente que o CNJ recebeu uma nova e complexa missão ao se determinar que ele possua competências de caráter fiscalizador e de cunho sancionador. O objetivo do Poder Constituinte Derivado foi construir um órgão verdadeiramente nacional para que ele possa realizar a coordenação e a fiscalização uniforme do Poder Judiciário. Esse objetivo, claramente, pressupõe a construção de uma harmonização. Assim, a sua concretização ocorre com a fixação de decisões administrativas de coordenação e de controle que sejam simétricas para todos os órgãos jurisdicionais da nação. Essa simetria e harmonia é a base da República e da cidadania que a instituiu. Uma lei para todos, à qual todos estamos submetidos. Uma do povo, para o povo, pelo povo. Afinal, todos – servidores e agentes públicos – são inquilinos do Poder. O Poder em uma República vem, como bem sabemos e louvamos, do Povo.

O Conselho Nacional de Justiça é a concretização da garantia de melhoria no funcionamento do Poder Judiciário brasileiro, que – por conseguinte – é um imperativo para o bom desenvolvimento da economia e da sociedade, como mencionei no início desta palestra.

Que Deus ilumine a todos nós!

Magistratura Forte é Cidadania Respeitada!